

Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne

di Francesco Gallarati

Abstract: *Constitutional protection of the environment and climate change: comparative experiences and internal perspectives* – The Italian constitutional reform approved in February 2022, while mentioning the protection of the “environment”, of “ecosystems” and “biodiversity”, makes no reference to climate change. From this point of view, Italy is no exception in the comparative scenario: in fact, whereas more than 150 constitutions in the world afford protection to the environment, only 10 mention climate change. However, the situation is rapidly changing and climate constitutionalism is becoming a new trend in comparative law. But why should constitutions deal with climate change, and how? This paper tries to answer these questions by comparing two different models of constitutional response to climate change: (a) the incorporation of climate clauses through constitutional amendments and (b) the deduction of climate protection via the interpretation of already existing environmental clauses. Finally, it is argued that, although not mentioning climate change, the newly amended art. 9 It. Const. could nonetheless turn out to be a climate-friendly provision, thanks to the reference made to intergenerational solidarity.

1085

Keywords: Environmental constitutionalism; climate constitutionalism; climate change; future generations; intergenerational justice; environmental rights.

1. Il clima: il grande assente della riforma costituzionale italiana

Nei primi commenti della legge costituzionale n. 1/2022, grande spazio è stato dedicato ai contenuti della riforma, ovvero a ciò che essa “dice”¹; minore attenzione è stata invece riservata finora a ciò che la riforma avrebbe potuto dire, ma ha preferito tacere².

Assumendo questa prospettiva, è possibile notare che, mentre il nuovo

¹ Tra i primi commenti alla riforma, si segnalano in particolare M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022; L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022. Si vedano inoltre i contributi forniti dalla dottrina durante l'iter di approvazione parlamentare della riforma, in particolare le memorie predisposte per l'audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato dei prof. G. Azzariti, F. Rescigno, G. Grasso e M. D'Amico, pubblicate sulla rivista Osservatorio AIC, n. 6/2019 e n. 1/2020, nonché i commenti a prima lettura, pubblicati sulla rivista *Federalismi.it*, n. 16/2021, dei prof. L. Casseti, A.L. De Cesaris, G. Di Plinio, T.E. Frosini, I.A. Nicotra e F. Rescigno.

² Per alcuni spunti in questo senso si v. M. Cecchetti, *Virtù e limiti*, cit., 312-314.

terzo comma dell'art. 9 Cost. menziona espressamente l'«ambiente» la «biodiversità» e gli «ecosistemi», esso non opera invece alcun riferimento al «clima». Il «clima», o più correttamente il «cambiamento climatico»³, è in effetti il grande assente della riforma costituzionale appena approvata dal Parlamento italiano. È bene quindi indagare le ragioni del silenzio serbato dal legislatore costituzionale a tale riguardo, anche al fine di valutarne le possibili ripercussioni sull'interpretazione del nuovo art. 9 Cost.⁴

Dalla lettura dei lavori preparatori della riforma emerge come il cambiamento climatico non fosse al centro delle preoccupazioni del legislatore costituzionale. Infatti, nessuno dei disegni di legge presentati al Senato, e poi confluiti nel testo unificato approvato in prima lettura il 9 giugno 2021⁵, conteneva al proprio interno un riferimento alle questioni climatiche. La parola «clima» non è menzionata neppure nelle relazioni illustrative dei disegni di legge depositati al Senato, eccezion fatta per la relazione della Sen. Bonino, la quale individua le cause di questa mancanza nel fatto che «in Italia ci sentiamo ancora per lo più immuni da questi problemi, ma poco alla volta stanno entrando anche nella nostra vita quotidiana»⁶. Anche nel dibattito in Commissione e nell'Aula di Palazzo Madama, il tema del cambiamento climatico è stato pressoché assente⁷, salvo

³ La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), pur non contenendo una definizione di «clima», definisce invece il concetto di «sistema climatico», per cui si deve intendere «l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni». Poiché tuttavia la disciplina giuridica in materia climatica non si riferisce al «clima» in quanto tale, bensì ai cambiamenti climatici di origine antropica, si ritiene generalmente più corretto fare riferimento al concetto di «cambiamento climatico», a sua volta definito dall'UNFCCC come «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili». Su questa distinzione terminologica, v. in dottrina M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, 52-55.

⁴ L'interrogativo è posto anche da R. Bifulco, *Prmissime riflessioni*, cit., 5, il quale si domanda perché il legislatore costituzionale abbia ritenuto di scomporre il concetto multiforme di «ambiente» nelle sue componenti «ecosistema» e «biodiversità», ma non abbia invece fatto riferimento al clima. Sull'argomento v. anche L. Salvemini, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, 63 ss.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al D.D.L. S.83, presentato dalle Sen. De Petris e Nugnes il 23 marzo 2018 e approvato in prima lettura dal Senato il 9 giugno 2021 in testo unificato con i D.D.L. S.212, S.938, S.1203, S.1532, S.1627, S.1632, S.2160. I testi dei disegni di legge, così come gli atti dell'iter parlamentare, sono disponibili sul sito del Senato della Repubblica alla pagina www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/48678.htm.

⁶ Relazione al D.D.L. S.1632, recante «Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente» presentato dalla Sen. Bonino il 2 dicembre 2019.

⁷ In particolare, nella relazione di accompagnamento al D.D.L. approvato dalla I Commissione (relatrice Sen. Maiorino), comunicata alla Presidenza il 25 maggio 2021, è assente qualsiasi riferimento al clima o al cambiamento climatico. Anche nella trattazione in Assemblea, i riferimenti al cambiamento climatico sono rari: 13 nella seduta dell'8 giugno 2021 e 8 nella seduta del giorno seguente; tra questi però si segnala l'intervento della Sen. Unterberger, nella seduta del 9 giugno, che cita la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco pronunciata nei mesi precedenti e osserva come questa sia stata possibile solo grazie alla tutela accordata all'ambiente dall'art. 20a GG.

poi riapparire nella discussione finale in seconda lettura⁸, non tanto però per un'accresciuta consapevolezza climatica del legislatore costituzionale, quanto per l'attenzione mediatica suscitata dalla COP 26, in corso in quegli stessi giorni a Glasgow⁹.

Maggiore attenzione ha ricevuto il clima nel passaggio alla Camera, dove due proposte di legge costituzionale facevano riferimento alla «mitigazione dei cambiamenti climatici»¹⁰ e alla «stabilità climatica»¹¹. Tali proposte, tuttavia, così come gli emendamenti di analogo tenore presentati in Commissione, non sono state sottoposte a discussione, per evitare di dovere rimettere mano al testo frutto del delicato accordo raggiunto tra le forze politiche in Senato¹².

Quali che ne siano le motivazioni, il silenzio serbato dall'art. 9 Cost. sui temi climatici non è certo un'eccezione a livello comparato. Mentre infatti ormai più di 150 costituzioni nel mondo¹³, tra cui le costituzioni di oltre venti Stati membri dell'Unione europea¹⁴, contengono un riferimento all'ambiente, solamente dieci costituzioni fanno espresso riferimento al cambiamento climatico, nessuna delle quali in Europa¹⁵.

Se questo è vero, nondimeno l'assenza di dibattito intorno all'opportunità di introdurre la lotta ai cambiamenti climatici in Costituzione stride con lo scenario internazionale all'interno del quale la riforma costituzionale italiana si inserisce. La modifica dell'art. 9 interviene infatti in un momento in cui l'obiettivo della neutralità climatica è al centro delle politiche europee e degli sforzi internazionali¹⁶, anche grazie ai movimenti giovanili che hanno acceso i riflettori dell'opinione pubblica internazionale sugli effetti attuali e potenziali del riscaldamento globale.

Anche sul piano costituzionale, la tendenza a fornire un incoraggiamento costituzionale agli impegni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici assunti dagli Stati aderenti all'Accordo di Parigi è in forte crescita, tanto da fare intravedere una nuova stagione di revisioni costituzionali

⁸ Nella sola seduta del 3 novembre 2021, i riferimenti al clima o al cambiamento climatico sono 29.

⁹ Questo aspetto è segnalato anche da A. 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 *DPCE Online*, n. 4/2021, 3400.

¹⁰ P.D.L. C. 2914, Pizzopane e al., presentata il 25 febbraio 2021.

¹¹ P.D.L. C. 3181, Cunial e al., presentata il 29 giugno 2021.

¹² Entrambe le proposte di legge, infatti, sono state abbinate alla P.D.L. C. 3156.

¹³ V. UN Environment, "Environmental Rule of Law: First Global Report" (2019).

¹⁴ Cfr. la Nota breve n. 140 predisposta dal Servizio Studi del Senato della Repubblica in merito a "La tutela dell'ambiente nelle costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea" (ottobre 2019).

¹⁵ V. *infra* par. 3.1.

¹⁶ A livello europeo, in particolare, l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 è stato formalizzato nel Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021. A livello internazionale è l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2005 a sancire, all'art. 4, l'obiettivo di «raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni e gli assorbimenti antropogenici di gas a effetto serra nella seconda metà del corrente secolo»; obiettivo successivamente precisato dal Patto per il Clima siglato a Glasgow il 13 giugno 2021, che ha sancito l'impegno a raggiungere la neutralità climatica "intorno" alla metà del secolo.

all'insegna del *climate constitutionalism*¹⁷. Basti pensare che, mentre il Parlamento italiano deliberava di introdurre l'ambiente nella prima parte della Costituzione, in Francia – dove la tutela costituzionale dell'ambiente è presente dal 2005 – si stava discutendo di riformare l'art. 1 della Costituzione del 1958 per includervi l'impegno climatico¹⁸. Analogamente, in Cile, la necessità di fare fronte all'emergenza climatica è considerata una delle ragioni fondanti del processo costituente in corso¹⁹.

Date queste premesse, il presente contributo si propone di analizzare i risvolti climatici della riforma operata dalla legge costituzionale n. 1/2022 alla luce di alcune esperienze provenienti dal diritto costituzionale comparato. A tal fine, ci si soffermerà innanzitutto sulle ragioni per le quali, in linea generale, le costituzioni dovrebbero occuparsi del cambiamento climatico, anche in considerazione delle specificità che tale tematica presenta rispetto alla tutela dell'ambiente (par. 2). In seguito, si analizzeranno alcune

¹⁷ Il fenomeno del costituzionalismo climatico, benché di recente emersione, ha già formato oggetto di alcuni studi giuridici a livello internazionale. Sul concetto di *global climate constitutionalism*, in particolare, v. J. Jaria-Manzano, S. Borrás (eds.), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, Cheltenham, 2019, e gli scritti ivi contenuti, tra cui si segnalano J. Jaria-Manzano, S. Borrás, *Introduction to the Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, 1-16 e L. Kotzé, *A global environmental constitution for the Anthropocene's climate crisis*, 50-74 e J.R. May, E. Daly, *Global climate constitutionalism and justice in the courts*, 235-245. V. inoltre A.O. Jegede, *Climate Change and Environmental Constitutionalism: A Reflection on Domestic Challenges and Possibilities*, in E. Daly, J.R. May (eds.), *Implementing environmental constitutionalism: Current global challenges*, Cambridge, 2018, 84-99. Nella dottrina italiana, si veda il recente volume di P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, 2022, spec. 41 ss. Per un'analisi delle clausole climatiche contenute nelle costituzioni nazionali si vedano i riferimenti citati nel paragrafo 3.1.

¹⁸ 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. Sul dibattito dottrinale suscitato dalla presentazione del progetto di legge costituzionale, in merito all'opportunità di introdurre il riferimento al clima in Costituzione, v. la raccolta di scritti curata da C. Cournil, *La Constitution face aux changements climatiques*, in *Énergie, Environnement, infrastructures*, n. 12, 2018, p. 9-50. Cfr. inoltre F. Savonitto, *La constitutionnalisation de l'action contre les changements climatiques*, in *Petites Affiches*, 2018, n.136, 83 ss.

¹⁹ Benché il processo costituente cileno sia ancora in corso, è possibile osservare come la bozza pubblicata dalla Convención Constitucional il 14 maggio 2021 contenga un intero articolo dedicato alla "Crisis climática y ecológica", il quale recita: «Es deber del Estado adoptar acciones de prevención, adaptación, y mitigación de los riesgos, vulnerabilidades y efectos provocados por la crisis climática y ecológica. El Estado promoverá el diálogo, cooperación y solidaridad internacional para adaptarse, mitigar y afrontar la crisis climática y ecológica y proteger la Naturaleza». La bozza è reperibile al seguente indirizzo:

<https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/05/PROPUESTA-DE-BORRADOR-CONSTITUCIONAL-14.05.22.pdf>

Sul processo costituente cileno e sulle ragioni che lo hanno ispirato, si rinvia all'Osservatorio Cileno della rivista DPCE Online, curato da E. Bindi, T. Groppi e A. Pisaneschi; con particolare riferimento al tema climatico, che qui interessa, si veda il contributo di E. Costa Cordella, *Chile por una nueva Constitución, ecológica*, in *DPCE Online*, 2021.

esperienze comparate per verificare in che modo ed a quali condizioni le costituzioni possano fornire un contributo alla lotta contro il cambiamento climatico (par. 3). Infine, si ritornerà sulla situazione italiana per verificare se, pur non menzionando espressamente il clima, la legge costituzionale n. 1/2022 rappresenti nondimeno un passo avanti verso un maggiore impegno dell'Italia nella lotta al cambiamento climatico (par. 4).

2. Perché le costituzioni dovrebbero occuparsi del cambiamento climatico

Per comprendere le ragioni per cui le costituzioni dovrebbero occuparsi del cambiamento climatico, occorre in primo luogo domandarsi se «ambiente» e «clima» siano due oggetti giuridicamente distinti, meritevoli di considerazione differenziata a livello costituzionale, oppure se il riferimento all'uno possa ritenersi inclusivo anche dell'altro (2.1.). In secondo luogo, occorre poi chiedersi se le costituzioni nazionali possano rivestire un ruolo specifico nella soluzione di una questione globale qual è il cambiamento climatico, anche in considerazione delle problematiche peculiari che questo solleva sul piano del bilanciamento tra valori costituzionali (2.2).

1089

2.1. Ambiente e clima: nel più sta il meno?

Il crescente riconoscimento del clima all'interno delle costituzioni nazionali rappresenta solamente l'ultima tappa di un processo di progressiva emersione del cambiamento climatico come ambito giuridico oggetto di autonoma considerazione dal punto di vista scientifico e normativo. Sebbene concepito inizialmente come un sotto-settore del diritto dell'ambiente, negli ultimi decenni il diritto climatico è infatti cresciuto in estensione e in importanza, sia a livello nazionale che sovranazionale, e ha acquisito progressivamente alcuni tratti distintivi propri, tanto da condurre parte della dottrina ad identificare nel *climate change law* una branca a sé stante del diritto²⁰, o finanche a teorizzare la riconduzione del diritto dell'ambiente all'interno del macro-settore del diritto climatico²¹.

La questione è complessa e non può essere compiutamente affrontata in questa sede ²². Nondimeno, ai fini della presente analisi, è possibile evidenziare come la risposta al suddetto quesito dipenda in larga parte dalla

²⁰ Cfr. J. Peel, *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline*, in *Melbourne University Law Review*, 32(3), 2008; C. Carlarne, *Delinking international environmental law and climate change*, in *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 4(1), 2014, 1–60; D. Farber, M. Peeters, *The emergence of global climate law*, in D. Farber, M. Peeters (cur.) *Climate change law*, Cheltenham, 2018, 687 ss.

²¹ Questa tesi è riportata da S. Nespor, *Ambiente e clima: una proposta*, in *RGA Online*, n. 25/2021.

²² Per ulteriori approfondimenti su questo dibattito, si rinvia a M. Mehling, *The Comparative Law of Climate Change: A Research Agenda*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 24(3), 2015, 341 ss.; J.B. Ruhl, J. Salzman, *Climate Change Meets the Law of the Horse*, in *Duke Law Journal*, 62, 2013, 975 ss. Nella dottrina italiana, v. M. Fermeglia, *Comparative Law and Climate Change*, in F. Fiorentini, M. Infantino (eds.), *Mentoring Comparative Lawyers: Methods, Times, and Places*, Cham, 2020.

concezione che si adotta di “ambiente” come oggetto di tutela giuridica. Se cioè si concepisce l’ambiente come un bene unitario e complesso, comprensivo di tutti gli elementi che formano – per mutuare la felice espressione utilizzata dalla Legge fondamentale tedesca – “la base naturale della vita” (*die natürlichen Lebensgrundlagen*)²³, non dovrebbe aversi difficoltà a ricomprendervi anche l’azione climatica²⁴. Viceversa, laddove si concepisca la tutela dell’ambiente nell’accezione più ristretta di difesa dell’«habitat umano» contro le emissioni nocive²⁵, risulterebbe problematico ricondurvi le politiche di mitigazione o adattamento ai cambiamenti climatici. Queste ultime infatti, pur contribuendo a preservare la vivibilità del pianeta in una prospettiva di medio-lungo termine, non sono volte, nell’immediato, ad innalzare i livelli di salubrità dell’habitat umano, ma anzi sovente comportano un deterioramento delle condizioni di vita rispetto alla situazione preesistente²⁶.

D’altra parte, l’azione climatica non potrebbe neppure essere ricondotta pianamente alla tutela degli «ecosistemi» o della «biodiversità»²⁷. Se è vero infatti che il cambiamento climatico è una delle principali cause della perdita di biodiversità e della distruzione degli ecosistemi naturali, e che per converso questi fenomeni contribuiscono a causare il cambiamento climatico riducendo la capacità di assorbimento di gas serra del sistema terrestre²⁸; d’altra parte tuttavia l’azione climatica ha un oggetto specifico differente, che consiste segnatamente nella riduzione delle emissioni climalteranti e nell’adattamento delle società umane agli effetti dei

²³ Art. 20a GG.

²⁴ Cfr. in senso analogo R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 133.

²⁵ Questa è l’accezione fatta propria dalla sentenza della Corte costituzionale, n. 12 del 2009, laddove viene osservato, con riferimento all’espressione «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» contenuta nell’art. 117, c. 2, lett. s) Cost., 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, 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».

²⁶ Si pensi, in particolare, alle problematiche connesse alla localizzazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili, che spesso incontrano l’opposizione delle popolazioni locali a causa dell’impatto negativo che producono sull’ambiente circostante.

²⁷ Sul significato dei termini «ecosistemi» e «biodiversità», e sulle possibili implicazioni del loro inserimento all’interno dell’art. 9 Cost., si vedano i primi commenti di G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell’economia*, 2021, 163 ss.; A. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., 3396 ss.; Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021, 122; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, 195 ss. In senso critico verso lo spaccettamento dell’ambiente in tre diversi oggetti di tutela, F. Rescigno, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021, 4.

²⁸ Sulle interazioni tra cambiamento climatico e perdita della biodiversità, si v. da ultimo il “IPBES-IPCC Co-Sponsored Workshop Report on Biodiversity and Climate” pubblicato nel giugno 2021 e disponibile al seguente indirizzo: ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609_workshop_report_embargo_3pm_CEST_10_june_0.pdf.

cambiamenti climatici. Sicché è ben possibile che, in alcune circostanze, le esigenze sottese alle politiche climatiche entrino in conflitto con l'esigenza di preservare gli ecosistemi naturali, e viceversa²⁹.

Quel che è certo è che sono ormai lontani i tempi in cui, in *Massachusetts v EPA* (2007), la Corte Suprema degli Stati Uniti stabiliva che le emissioni di CO₂ dovessero considerarsi “sostanze inquinanti” ai sensi del *Clean Air Act*, in quanto tali ricomprese nella competenza regolatoria dell'*Environmental Protection Agency* in materia di smog³⁰. In effetti, negli ultimi anni, la disciplina giuridica del clima si è arricchita di un insieme di principi, obblighi e – quel che più conta per la prospettiva costituzionalistica – implicazioni sul piano dei diritti umani³¹, tanto da non poter più essere racchiusa negli angusti confini del contrasto dell'inquinamento atmosferico. Nel contempo, sul piano accademico, l'accresciuta consapevolezza circa la gravità dell'emergenza climatica, il succedersi incessante di trattati e leggi in materia climatica e, non ultimo, il fiorire dei contenziosi climatici in tutto il mondo, hanno elevato il diritto del clima ad oggetto privilegiato di un crescente numero di volumi³² e di riviste giuridiche specializzate³³, che hanno contribuito a rafforzare l'identità del *climate change law* come materia a sé stante dal punto di vista scientifico-disciplinare.

Nonostante l'elevato grado di maturità raggiunto dalla riflessione giuridica sull'argomento, è probabilmente ancora presto per pronunciarsi in merito alla collocazione sistematica della materia del diritto climatico – come sotto-categoria del diritto dell'ambiente, come materia a sé stante o come macro-settore comprendente anche il diritto ambientale; e forse non è neppure dirimente ai fini della presente trattazione. Quel che più importa evidenziare è, invece, che la disciplina dei cambiamenti climatici presenta delle specificità di cui occorre tenere conto allorquando ci si appresta allo studio del relativo statuto costituzionale.

²⁹ Gli esempi di possibili contrasti sono moltissimi: si pensi all'installazione di impianti eolici o fotovoltaici, che incidono negativamente sull'ambiente naturale circostante, o all'attività estrattiva finalizzata a ricavare i minerali necessari per realizzare gli impianti di produzione di energia rinnovabile. Ancor più importanti sono i possibili conflitti connessi all'attuazione delle politiche di adattamento: per citarne uno, si pensi alla realizzazione di barriere marine artificiali per fare fronte all'innalzamento dei livelli dei mari.

³⁰ *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007). È interessante notare come, in quell'occasione, la Corte Suprema abbia riconosciuto per la prima volta la legittimazione degli Stati membri degli USA ad agire in giudizio per frenare o alleviare i danni, attuali o potenziali, provocati dai cambiamenti climatici.

³¹ Sulle implicazioni del cambiamento climatico sul piano dei diritti umani, si veda su tutti il report dell'UNEP “Climate Change and Human Rights”, pubblicato nel dicembre 2015.

³² Tra i volumi dedicati al diritto dei cambiamenti climatici, si ricordano D. Bodansky, J. Brunée, L. Rajamani (eds.), *International climate change law*, Oxford, 2017; K.R. Gray, R. Tarasofsky, C. Carlarne (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, 2016; K.S. Coplan et al. (eds.), *Climate Change Law, An Introduction*, Cheltenham, 2021.

³³ Tra le riviste specializzate si segnalano *Carbon & Climate Law Review*; *San Diego journal of climate & energy law*; e *Climate Law*.

2.2. Le specificità del costituzionalismo climatico

È stato condivisibilmente osservato che le specificità del diritto climatico, che lo contraddistinguono dal diritto ambientale tradizionale³⁴, consistono nella dissociazione nel tempo e nello spazio degli interessi coinvolti³⁵. Diversamente infatti da quanto avviene nei casi di inquinamento ambientale tradizionale, dove è sempre possibile stabilire un rapporto tra la condotta inquinante e l'evento dannoso³⁶, quando si considerano invece i cambiamenti climatici, non è possibile tracciare un collegamento spazio-temporale tra le cause e gli effetti. Ciò in quanto le conseguenze dei cambiamenti climatici – anche quelle più note e, in parte, già visibili fin da ora, quali la desertificazione, l'innalzamento dei livelli dei mari, ecc. – non sono riconducibili ad una o più condotte determinate, ma ad una moltitudine indefinita di comportamenti, singolarmente non lesivi, ma che, sommati gli uni agli altri, determinano nel medio-lungo termine il mutamento delle condizioni climatiche globali; mutamento che, a sua volta, al superamento di certe soglie (c.d. *tipping points*), innesca una catena irreversibile di eventi dannosi che si verificano in tempi e luoghi anche molto distanti dai fatti che li hanno determinati³⁷.

L'impossibilità di stabilire un collegamento lineare tra cause ed effetto riguarda anche le azioni di mitigazione. È infatti acquisizione comune che, se anche l'umanità interrompesse immediatamente il rilascio di emissioni di gas ad effetto serra in atmosfera, questo non basterebbe ad evitare gli effetti dei cambiamenti climatici che si stanno già verificando e che continuerebbero comunque a prodursi nei successivi decenni in conseguenza delle emissioni passate³⁸. L'adozione di misure di mitigazione, pertanto, per quanto necessaria per prevenire il prodursi di conseguenze più gravi nel futuro, non reca nell'immediato alcun beneficio a chi le pone in essere, il quale si trova ugualmente esposto agli effetti del cambiamento climatico provocato dalle emissioni del passato.

Tutto questo solleva delle questioni molto delicate dal punto di vista

³⁴ Se è vero infatti che la dimensione transfrontaliera è una caratteristica costante del diritto dell'ambiente fin dal caso *Trail Smelter* e che l'esigenza di prevenire le possibili conseguenze future delle attività presenti è insita nel principio di precauzione; nel settore climatico tuttavia le questioni intertemporali e interspaziali presentano tratti inediti, così da richiedere un salto qualitativo nell'utilizzo dello strumentario concettuale proprio del diritto ambientale, se non la predisposizione di nuovi paradigmi giuridici.

³⁵ Cfr. M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., 52 ss. In senso analogo v. anche A. D'Aloia, *Bioetica ambientale*, cit., 659.

³⁶ Si consideri, ad esempio, un caso emblematico del diritto dell'ambiente tradizionale, come quello dell'Ilva di Taranto: in quella circostanza, gli interessi in conflitto sono da un lato il diritto al lavoro dei dipendenti della fabbrica e, dall'altro, il diritto dei cittadini di Taranto di vivere in un ambiente salubre. Si tratta, dunque, di interessi che, per quanto diffusi, sono ben collocati nel tempo e nello spazio. Lo stesso vale se si considerano ipotesi di inquinamento delle acque o del sottosuolo: anche in questi casi, benché gli effetti di tali fenomeni di inquinamento possano manifestarsi anche a notevole distanza nel tempo e nello spazio rispetto al fatto che li ha causati, è pur sempre possibile stabilire, perlomeno *ex post*, un nesso eziologico tra la condotta inquinante e l'evento dannoso.

³⁷ Le specificità del nesso di causalità in materia climatica sono illustrate approfonditamente da M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., 67 ss.

³⁸ Cfr. A. D'Aloia, *Bioetica ambientale*, cit., 658-659.

costituzionale: agire contro il cambiamento climatico significa infatti imporre oggi gravi restrizioni dei diritti fondamentali, pur sapendo che questa scelta non recherà nel presente alcun beneficio rispetto alla fruizione di altri diritti fondamentali, né contribuirà a tutelare altri valori costituzionali (quali ad esempio la sicurezza o la salute pubblica), ma nella consapevolezza che, se non si agisce subito, potrebbe poi rivelarsi troppo tardi per evitare conseguenze ben peggiori a carico di chi vivrà nel futuro³⁹. Si è in presenza dunque di un caso di “bilanciamento asimmetrico”, dove alla limitazione immediata di un diritto individuale fa da contraltare la prospettiva di un beneficio collettivo futuro e incerto, senza peraltro che sia possibile stabilire un nesso spazio-temporale tra la misura restrittiva posta in essere oggi e il beneficio che, un domani, ne potrà derivare per l’interesse generale⁴⁰.

La complessità della lotta contro i cambiamenti climatici è inoltre accresciuta per il fatto che, trattandosi di una minaccia globale, che non conosce confini nazionali, ogni misura adottata a livello statale, per quanto drastica, non sarebbe comunque da sola sufficiente a contrastarne gli effetti, in assenza di un impegno analogo da parte degli altri Paesi della comunità internazionale. Si pone allora l’ulteriore problema di giustificare, dal punto di vista costituzionale, la restrizione di diritti fondamentali a fronte di misure che, in sé considerate, non sono idonee a raggiungere quegli obiettivi di interesse pubblico che esse dichiaratamente intendono perseguire⁴¹.

A fronte di queste specificità, il contributo che può fornire il diritto costituzionale nella lotta ai cambiamenti climatici è fondamentale per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, perché è proprio del diritto costituzionale occuparsi di futuro⁴²: le costituzioni, grazie all’attributo della rigidità, sono concepite per durare nel tempo e per sottrarre alla disponibilità delle maggioranze

³⁹ Sulle particolari difficoltà sollevate dalla disciplina del cambiamento climatico, v. R.J. Lazarus, *Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future*, in *Cornell Law Review*, 94, 2009, 1153 ss.

⁴⁰ Questo aspetto è messo in luce da M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro*, cit., 437, il quale osserva che «quando proviamo a bilanciare diritti della generazione presente e diritti delle generazioni future, invece, non siamo affatto certi di avere a che fare con diritti dello stesso rango, ma soprattutto non sappiamo affatto quale sia l’effettiva consistenza del secondo termine del bilanciamento e quali siano le reali conseguenze pratiche dell’uno o dell’altro test».

⁴¹ Una possibile soluzione a questo problema è offerta dalla sentenza *Neubauer* (su cui v. *infra*, par. 3.2), dove il Tribunale costituzionale federale tedesco ha superato un’obiezione analoga formulata dal Governo federale, sulla base di un ragionamento che appare estendibile anche ad altri ordinamenti costituzionali. In particolare, il Tribunale ha osservato che «il fatto che nessuno Stato possa risolvere da solo i problemi del cambiamento climatico a causa della natura globale del clima e del riscaldamento globale non priva di validità l’obbligo nazionale di intraprendere azioni per il clima» e che, inoltre «lo Stato non può sottrarsi alle proprie responsabilità additando le emissioni di gas serra in altri Stati» (paragrafi 199 e ss.; traduzione libera dalla versione inglese pubblicata sul sito del BverfG).

⁴² Questa tensione naturale delle costituzioni verso il futuro è messa in luce, tra gli altri, da R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 119-120; A. D’Aloia, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2, 2019, 648-649.

contingenti alcune scelte politiche fondamentali che necessitano di un orizzonte più ampio rispetto al ciclo politico-elettorale⁴³. Ancorare in costituzione l'impegno di lottare contro il cambiamento climatico può consentire quindi di attribuire a decisioni qualificanti dell'azione climatica – come, ad esempio, l'obiettivo sancito dall'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2° rispetto ai livelli preindustriali – una forza giuridica superiore a quella della legge ordinaria, sottraendo tali valutazioni al dibattito parlamentare ed ergendole a parametro di legittimità delle soluzioni adottate di volta in volta dal legislatore⁴⁴.

In secondo luogo, perché le costituzioni affermano principi universali che, ponendosi al di sopra del dibattito politico, hanno la capacità di offrire protezione a quei soggetti che, nell'arena democratica, non avrebbero voce, accordando anche in favore di questi ultimi strumenti di tutela – anche giurisdizionali – a garanzia dei loro diritti costituzionali. Il riferimento, in questo caso, non è soltanto alle generazioni future, su cui si tornerà più avanti⁴⁵, ma anche a coloro che, non avendo la cittadinanza, non godono dei diritti politici negli ordinamenti statuali (si pensi al tema dei c.d. rifugiati climatici⁴⁶), fino ad arrivare in alcune sistematizzazioni più recenti anche a soggetti non umani (la natura, gli animali, ecc.)⁴⁷.

Da ultimo, occorre considerare che è proprio di molte costituzioni dare fondamento all'azione internazionale degli Stati, acconsentendo a limitazioni della sovranità nazionale in nome del perseguimento di valori globali come la pace e la giustizia tra le nazioni. Questo è il senso, oltre che dell'art. 11 della Costituzione italiana, anche di diverse disposizioni presenti nel diritto costituzionale comparato, come l'art. 24(2) del *Grundgesetz*⁴⁸ o l'*alinéa* 15 del preambolo della Costituzione francese del 1946⁴⁹. Queste disposizioni, pertanto, possono fornire un fondamento costituzionale a quelle misure che, per quanto restrittive delle libertà fondamentali dei cittadini (presenti e futuri) di uno Stato sovrano, risultino nondimeno necessarie per dare seguito

⁴³ Cfr. ancora A. D'Aloia, *Bioetica ambientale*, cit., 650.

⁴⁴ Questa è, in particolare, la soluzione interpretativa adottata dalla sentenza *Neubauer* (su cui v. *infra*, par. 3.2), nella quale il Tribunale costituzionale federale tedesco ha indicato il limite dei 2° indicato nell'Accordo di Parigi, e recepito dal legislatore nazionale, come specificazione dell'obiettivo climatico stabilito dall'art. 20a GG e, quindi, l'ha assunto come parametro di costituzionalità ai fini del giudizio di legittimità delle leggi (paragrafi 208 ss.).

⁴⁵ V. *infra* par. 3.2 e 4.

⁴⁶ Su cui v. lo studio di G. Sciacaluga, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Cham, 2020.

⁴⁷ Sul tema dei diritti della natura, si vedano, nella dottrina italiana, gli scritti contenuti nel volume collettaneo F.G. Cuturi (cur.), *La natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Firenze, 2020. Per un'analisi del tema dei diritti della natura nel costituzionalismo andino da una prospettiva europea, v. S. Baldin, M. Zago (cur.), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, 2014.

⁴⁸ «La Federazione può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di reciproca sicurezza collettiva; essa, pertanto, consentirà alle limitazioni dei suoi diritti di sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e tra i popoli del mondo» (versione in italiano tratta da L. Cuocolo, *Costituzioni*, Milano, 2021, 409).

⁴⁹ «Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix».

agli impegni assunti a livello internazionale nel quadro di uno sforzo globale per contrastare i cambiamenti climatici, in un'ottica di solidarietà tra «i popoli del mondo» (*den Völkern der Welt*)⁵⁰.

In definitiva, la tensione all'eternità e all'universalità, che è un tratto proprio delle costituzioni contemporanee, nonché l'apertura internazionale insita in molti testi costituzionali⁵¹, collocano il costituzionalismo in una posizione nevralgica nella lotta contro i cambiamenti climatici. È infatti nei testi costituzionali nazionali, prima ancora che nei documenti internazionali, che possono trovare ancoraggio quei principi di solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale che rappresentano le basi giuridiche necessarie per rispondere efficacemente alla sfida del cambiamento climatico.

3. Come le costituzioni possono contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico

Se dal *perché* si volge poi lo sguardo al *come* le costituzioni possono contribuire a contrastare i cambiamenti climatici, nel panorama comparato è possibile individuare due modelli distinti⁵². Da una parte, alcune costituzioni accordano al clima una tutela diretta, incorporando al proprio interno una clausola espressamente dedicata al cambiamento climatico (3.1). In altri Paesi, invece, l'azione climatica, pur non essendo espressamente menzionata in costituzione, ha ricevuto nondimeno riconoscimento in via giurisprudenziale, anche grazie al collegamento instaurato con il tema delle generazioni future (3.2).

3.1. L'incorporazione di clausole climatiche in costituzione

Come anticipato, ad oggi nel mondo tredici costituzioni includono al proprio interno un esplicito riferimento al «clima»⁵³. Di queste, però, solamente dieci contengono clausole climatiche in senso proprio⁵⁴, dato che le costituzioni di

⁵⁰ Cfr. in questo senso R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., 451, il quale osserva che l'apertura internazionale contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana «conferisce al dovere di tutelare l'ambiente, riconosciuto in capo alla Repubblica, la connotazione di un vero e proprio dovere internazionale orientato alla conservazione degli equilibri ambientali».

⁵¹ Cfr. in questi termini A. Spadaro, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 71-111.

⁵² Questi due modelli sono indicati anche da J.R. May, E. Daly, *Global climate constitutionalism*, cit., 235 ss.

⁵³ Si tratta delle costituzioni di Algeria, Bolivia, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, Nepal, Repubblica Dominicana, Sri Lanka, Tailandia, Tunisia, Venezuela, Vietnam e Zambia. Per questa ricerca, ci si è avvalsi del database di testi costituzionali in lingua inglese presente sul sito constituteproject.org. Per una breve analisi dei tredici testi costituzionali citati e dei sistemi costituzionali in cui si inseriscono, v. P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum*, cit., 60-75.

⁵⁴ Cfr. in senso parzialmente differente N.S. Ghaleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, in *University of Edinburgh School of Law Research Paper Series*, 6, 2022, che ne identificano undici, includendovi anche la

Bolivia⁵⁵, Nepal⁵⁶ e Sri Lanka⁵⁷, con il termine “clima”, non sembrano fare riferimento al fenomeno del cambiamento climatico di origine antropica, quanto piuttosto alle condizioni atmosferiche di origine naturale.

Limitando dunque l'analisi alle sole costituzioni che contengono clausole climatiche in senso proprio, è possibile notare che si tratta di costituzioni di Paesi geograficamente collocati nel Sud del mondo, ovvero in America Latina (4) in Africa (4) o nel Sud-est asiatico (2). Non si rinvencono invece allo stato attuale riferimenti al clima nelle costituzioni dei Paesi europei e del Nord America. Si tratta inoltre di Paesi di dimensioni contenute e con un impatto sulle emissioni di gas serra complessive mondiali molto ridotto⁵⁸. Allo stesso tempo, tuttavia, si tratta di Paesi molto vulnerabili alle conseguenze dei cambiamenti climatici⁵⁹.

Dal punto di vista cronologico, si può notare che tutte le disposizioni in esame, con la sola eccezione della Costituzione del Venezuela del 1999, sono state adottate negli ultimi vent'anni. Nella maggior parte dei casi, si tratta di disposizioni presenti fin dall'origine nel testo costituzionale, mentre in due casi – Vietnam⁶⁰ e Zambia⁶¹ – tali clausole sono state introdotte tramite revisioni costituzionali successive. Ma il dato più significativo, dal punto di vista temporale, è che se si prendono in considerazione le sole costituzioni adottate a partire dal 2016, ovvero successivamente all'adozione dell'Accordo di Parigi, la percentuale di costituzioni che contengono al proprio interno delle clausole climatiche risulta pari al 44%⁶²; percentuale

Costituzione della Bolivia (su cui v. però la nota seguente).

⁵⁵ L'art. 407 della Costituzione boliviana identifica come obiettivo della politica di sviluppo rurale dello Stato «Proteger la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales e *inclemencias climáticas*, geológicas y siniestros». La menzione ivi operata al “clima”, quindi, sembra riferirsi ai singoli fenomeni atmosferici e non al sistema climatico nel suo complesso; pertanto, non sarà presa in considerazione ai fini della presente analisi.

⁵⁶ La Costituzione del Nepal del 2015, all'art. 51, si riferisce al clima nell'ambito delle politiche alimentari dello Stato, affermando che è compito dello Stato incoraggiare “una produzione alimentare in linea con le condizioni del clima e del suolo”. Anche in questo caso, il riferimento al “clima” appare dunque riferito alle condizioni climatiche in sé, piuttosto che al fenomeno del cambiamento climatico.

⁵⁷ La Costituzione dello Sri Lanka menziona il clima nell'appendice II, dedicata all'uso del suolo. In particolare, tale disposizione, nell'attribuire alla National Land Commission il potere di dettare norme generali in materia di uso del suolo, prevede che, nel fare ciò, la Commissione debba tenere in considerazione fattori come il clima, la piovosità, l'erosione, ecc.

⁵⁸ I dieci Paesi sopra richiamati, infatti, nel 2020 erano responsabili complessivamente del 2,5% ca. di emissioni di Co2 globali. I dati relativi alle percentuali nazionali di emissioni di Co2 sono tratti dal sito ourworldindata.org.

⁵⁹ Questo aspetto è evidenziato da P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum*, cit., 96.

⁶⁰ In Vietnam, la clausola climatica oggi contenuta nell'art. 127 non era presente nel testo della Costituzione del 1992, ma è stata introdotta in occasione della revisione del 2013.

⁶¹ Anche in Zambia la clausola climatica di cui all'art. 257 è stata introdotta in occasione della revisione del 2016.

⁶² Nel periodo compreso tra il 2016 e il 2021, secondo il sito constituteproject.org, sono state adottate nove costituzioni, quattro delle quali contengono al proprio interno delle “clausole climatiche”. Si tratta di Algeria (2020), Cuba (2019), Thailandia (2017) e Costa d'Avorio (2016). In questa statistica, non si tiene conto delle revisioni costituzionali, come ad esempio quella adottata in Zambia nel 2016.

che sale al 66% se si limita l'analisi alle sole costituzioni adottate a partire dal 2019⁶³.

Se dunque l'Accordo di Parigi sembra avere impresso un'accelerazione nell'adozione di queste clausole, occorre però notare che nessuna delle disposizioni costituzionali in esame fa riferimento agli impegni assunti con l'Accordo di Parigi né a specifici obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni. Tale scelta è probabilmente da attribuire al fatto che gli Stati hanno preferito fissare a livello costituzionale soltanto un principio di azione, rimettendo invece la determinazione degli obiettivi da perseguire a fonti di rango inferiore; scelta che appare ragionevole, considerata la necessità di ricalibrare periodicamente i *targets* nazionali anche in relazione all'avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche⁶⁴.

Per quanto concerne la collocazione delle clausole in esame, queste sono situate per la maggior parte direttamente all'interno del testo costituzionale, ad eccezione di Algeria e Costa d'Avorio, dove sono collocate nel preambolo⁶⁵. Altre clausole, inoltre, sono contenute in disposizioni che non hanno ad oggetto specificamente l'adozione di politiche di mitigazione o adattamento ai cambiamenti climatici, ma che trattano i profili climatici soltanto incidentalmente. È il caso delle costituzioni di Thailandia e Repubblica Dominicana, che fanno riferimento al clima nell'ambito di disposizioni dedicate a discipline settoriali, relative rispettivamente alla gestione delle acque⁶⁶ o alla pianificazione territoriale⁶⁷.

Sotto il profilo soggettivo, la quasi totalità delle disposizioni esaminate si rivolge allo Stato. In alcuni casi, in particolare, l'azione climatica è espressamente qualificata come un "dovere fondamentale dello Stato"⁶⁸ o come una "priorità dello Stato"⁶⁹. Fanno eccezione la Costa d'Avorio⁷⁰ e

⁶³ Due delle tre costituzioni adottate nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021 contengono clausole climatiche: si tratta di Algeria (2020) e Cuba (2019).

⁶⁴ Di diverso avviso è A.O. Jegede, *Climate Change and Environmental Constitutionalism*, cit., 93-94, il quale riterrebbe preferibile invece introdurre in Costituzione un riferimento alle previsioni principali dell'Accordo di Parigi. Nella stessa direzione anche N.S. Ghaleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, cit., 12.

⁶⁵ Il che comporta, di regola, che si tratta di disposizioni non giustiziabili. Cfr. sul punto N.S. Ghaleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, cit., 10.

⁶⁶ Sect. 258, Cost. Thailandia: «National reform in various areas shall be carried out to at least achieve the following results: [...] g. Other Areas: 1. having a water resource management system which is efficient, fair and sustainable, with due regard given to every dimension of water demand in combination with environmental and climate change» (trad. Constituteproject.org).

⁶⁷ Art. 194, Cost. Repubblica Dominicana: «The formulation and execution, through law, of a plan of territorial ordering that ensures the efficient and sustainable use of the natural resources of the Nation, in accordance with the necessity of adaptation to climate change, is a priority of the State» (trad. Constituteproject.org).

⁶⁸ Art. 127 Cost. Venezuela: «It is a fundamental duty of the State, with the active participation of society, to ensure that the populace develops in a pollution-free environment in which air, water, soil, coasts, climate, the ozone layer and living species receive special protection, in accordance with law» (trad. Constituteproject.org).

⁶⁹ Art. 194, Cost. Repubblica Dominicana, cit.

⁷⁰ Preambolo Cost. Costa d'Avorio: «We, the People of Côte d'Ivoire; [...] Express our

l'Algeria⁷¹, dove il soggetto passivo dell'impegno climatico non è lo Stato, bensì il popolo⁷². Vi sono poi alcune costituzioni in cui l'impegno climatico è condiviso tra lo Stato e la popolazione, a cui si richiede una "attiva partecipazione"⁷³.

Per quanto riguarda il contenuto delle clausole oggetto di analisi, si può notare che le disposizioni esaminate non sembrano configurare l'azione climatica come un obbligo giuridico direttamente azionabile, quanto piuttosto come un programma rivolto all'azione futura dei poteri pubblici. Nessuna delle clausole climatiche finora adottate attribuisce invece un diritto individuale al clima o alla stabilità climatica, anche se le costituzioni di Tunisia⁷⁴ e Venezuela⁷⁵ stabiliscono un collegamento tra il diritto di vivere in un ambiente "sano ed equilibrato" e la necessità di agire contro i cambiamenti climatici.

Quanto al contenuto dell'impegno climatico, in alcuni casi le Costituzioni fanno riferimento espressamente alla necessità di adottare politiche di "adattamento"⁷⁶ o di "mitigazione"⁷⁷ ai cambiamenti climatici. In altri casi, invece, la preponderanza accordata ad una delle due dimensioni dell'azione climatica – mitigazione o adattamento – può essere desunta dai verbi utilizzati nell'ambito delle clausole costituzionali. Talune disposizioni, in particolare, fanno riferimento alla necessità di "proteggere" il clima⁷⁸; opzione terminologica che sembra riflettere un approccio prevalentemente statico, più rivolto cioè alla difesa contro gli effetti del cambiamento climatico piuttosto che sulla necessità di agire sulle relative cause⁷⁹. Al contrario, in altre disposizioni l'accento viene invece posto sulla "risposta" ai cambiamenti climatici⁸⁰ o sulla necessità di "affrontare" i cambiamenti

commitment to: [...] contributing to climate protection and to maintaining a healthy environment for future generations» (trad. Constituteproject.org).

⁷¹ Preambolo Cost. Algeria: «The people remain concerned with environmental degradation and the negative effects of climate change, and they are eager to ensure protection of the natural environment and the rational use of natural resources in order to preserve them for future generations» (trad. Constituteproject.org).

⁷² Non è un caso che si tratti delle stesse costituzioni che contengono la clausola climatica nel preambolo. In entrambe queste costituzioni, infatti, l'impegno climatico è configurato più come un obiettivo politico, piuttosto che come un obbligo giuridico.

⁷³ Art. 127, Cost. Venezuela, cit. In senso analogo, v. anche art. 45 Cost. Tunisia.

⁷⁴ Art. 45 Cost. Tunisia: «The state guarantees the right to a healthy and balanced environment and the right to participate in the protection of the climate» (trad. Constituteproject.org).

⁷⁵ Art. 127 Cost. Venezuela, cit.

⁷⁶ Art. 194, Cost. Repubblica Dominicana, cit.

⁷⁷ Art. 414 Cost. Ecuador.

⁷⁸ Questa espressione si ritrova in particolare nelle costituzioni di Venezuela, Tunisia e Costa d'Avorio.

⁷⁹ Cfr. in questo senso anche P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum*, cit., 72.

⁸⁰ Art. 16 Cost. Cuba: The Republic of Cuba [...] f. Promotes the protection and conservation of the environment as well as responding to climate change, which threatens the survival of the human species, through the recognition of common, yet differential, responsibilities; the establishment of a more just and equitable international economic order as well as the eradication of irrational patterns of production and consumption» (trad. Constituteproject.org); Art. 63 Cost. Vietnam: «The State [...] takes initiative in prevention and resistance against natural calamities and response to climate change» (trad. Constituteproject.org).

climatici⁸¹. In una posizione mediana si colloca la Costituzione dell'Ecuador, dove l'azione climatica viene declinata in tre diverse componenti: la "mitigazione" del cambiamento climatico, la "conservazione" di foreste e vegetazione e la "protezione" della popolazione a rischio⁸².

È poi interessante notare come, dal punto di vista terminologico, nella maggior parte dei casi le costituzioni facciano riferimento al "cambiamento climatico", piuttosto che genericamente al "clima", con ciò indicando opportunamente che l'azione statale non si rivolge al clima in quanto tale, bensì al cambiamento climatico di origine antropica. Vi sono nondimeno esempi di segno opposto, come il Venezuela, dove il "clima" è inserito in un elenco di elementi naturali meritevoli di protezione, accanto all'aria, all'acqua, al suolo, alle coste, alle specie viventi e persino allo "strato di ozono"⁸³.

Sempre sul piano delle espressioni utilizzate, è possibile osservare come la Costituzione cubana qualifichi espressamente il cambiamento climatico come una minaccia per la "sopravvivenza della specie umana"⁸⁴. La particolare enfasi posta dal costituente cubano sulla gravità della crisi climatica pare da attribuire – oltre che alla spiccata sensibilità di Cuba verso questi temi, dovuta anche alla sua insularità – soprattutto alla matrice politico-ideologica sottesa alla disposizione *de qua*. Questa infatti, dopo avere richiamato i principi antiimperialisti che guidano l'azione internazionale dello Stato socialista cubano, attribuisce la responsabilità dell'emergenza climatica al modello di produzione e consumo capitalista, definito "irrazionale", e pone l'accento – unica tra le disposizioni esaminate – sulla necessità di perseguire la giustizia climatica⁸⁵. In questo senso va letto il richiamo al principio di diritto internazionale della "responsabilità comune ma differenziata", così come l'impegno dello Stato cubano a promuovere un ordine economico internazionale più giusto ed equo⁸⁶.

Un ultimo aspetto che merita di essere considerato è il collegamento, che ricorre in molte delle disposizioni esaminate, tra la necessità di agire contro i cambiamenti climatici e l'esigenza di preservare le risorse naturali per le generazioni future. In particolare, le "generazioni future" sono espressamente menzionate, accanto al clima, nei preamboli delle costituzioni

⁸¹ Art. 257 Cost. Zambia: «The State shall, in the utilisation of natural resources and management of the environment [...] g. establish and implement mechanisms that address climate change» (trad. Constituteproject.org).

⁸² Art. 414 Cost. Ecuador: «The State shall adopt adequate and cross-cutting measures for the mitigation of climate change, by limiting greenhouse gas emissions, deforestation, and air pollution; it shall take measures for the conservation of the forests and vegetation; and it shall protect the population at risk» (trad. Constituteproject.org).

⁸³ Art. 127 Cost. Venezuela, cit. Questa circostanza, probabilmente attribuibile al fatto che la Costituzione del Venezuela risale ad un periodo in cui la consapevolezza climatica non era ancora sviluppata, avvicina la Costituzione venezuelana a quella della Bolivia e potrebbe fare dubitare della possibilità di ricondurre questa disposizione nel novero delle clausole climatiche in senso stretto.

⁸⁴ Art. 16 Cost. Cuba, cit.

⁸⁵ L'assenza di riferimenti al principio di differenziazione e alla giustizia climatica nelle altre costituzioni è notata anche da N.S. Ghaleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, cit., 12.

⁸⁶ Art. 16 Cost. Cuba, cit.

di Algeria⁸⁷ e Costa d'Avorio⁸⁸, mentre altre costituzioni fanno implicito riferimento alla solidarietà intergenerazionale attraverso il richiamo al principio di sostenibilità⁸⁹, alla conservazione delle risorse naturali⁹⁰ o alla sopravvivenza della specie umana⁹¹. Particolare attenzione merita poi la Costituzione del Venezuela, che collega la protezione del clima al diritto e dovere di ogni generazione di proteggere e mantenere l'ambiente a beneficio di sé stessa e del «mundo futuro»⁹².

Ciò detto in merito ai contenuti delle disposizioni esaminate, se invece si guarda agli effetti che queste hanno prodotto all'atto pratico, il discorso si fa molto più incerto. Se infatti vi sono alcune evidenze che mostrano, negli anni successivi all'introduzione delle clausole costituzionali, una particolare propensione dei Paesi interessati ad adottare politiche climatiche ambiziose⁹³, resta tuttavia da verificare se questo attivismo climatico sia stato indotto dalla revisione costituzionale o se ne sia stato piuttosto la causa.

Se si adotta poi una prospettiva strettamente giuridica, occorre constatare che – secondo quanto emerge dai database specializzati⁹⁴ – solamente in uno dei Paesi interessati dal fenomeno del costituzionalismo climatico ad oggi si sono registrati casi riconducibili alla categoria dei “contenziosi climatici”. Si tratta in particolare dell'Ecuador, dove risultano essere stati definiti tre casi, di cui uno davanti alla Corte costituzionale⁹⁵. Quel che sorprende, tuttavia, è che nessuna delle pronunce adottate in quei giudizi faccia riferimento all'art. 414 della Costituzione, che quindi appare a tutt'oggi inapplicato⁹⁶. Particolarmente interessante, in questo senso, è il parere della

⁸⁷ Preambolo Cost. Algeria, cit.

⁸⁸ Preambolo Cost. Costa d'Avorio, cit.

⁸⁹ Art. 194, Cost. Repubblica Dominicana, cit.

⁹⁰ Art. 414 Cost. Ecuador, cit.

⁹¹ Art. 16 Cost. Cuba, cit.

⁹² L'art. 127 della Costituzione del Venezuela infatti si apre con l'affermazione secondo cui «Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro».

⁹³ Un aumento dell'attività climatica dei Paesi interessati dalle revisioni costituzionali è segnalato da J.R. May, E. Daly, *Global climate constitutionalism*, cit., 240-241 e da A.O. Jegede, *Climate Change and Environmental Constitutionalism*, cit., 96-97.

⁹⁴ Ai fini della presente ricerca, si fa riferimento in particolare al database [Climatecasechart.com](https://climatecasechart.com).

⁹⁵ Oltre al parere della Corte costituzionale dell'Ecuador, su cui ci si soffermerà a breve, gli altri due casi sono: *Baihua Caiga et. al., v. PetroOriental S.A.*, definito il 15 luglio 2021 dal Giudice di prima istanza del Cantone di Francisco de Orellana; e *Herrera Carrion et al. v. Ministry of the Environment et al.*, definito in grado di appello dalla Corte di Giustizia Provinciale di Sucumbío il 29 luglio 2021.

⁹⁶ Tale articolo, invero, risulta essere richiamato, nel caso *Baihua Caiga et. al. v. PetroOriental S.A.*, nel ricorso con il quale alcune persone appartenenti ad una popolazione indigena avevano formulato un'*acción de protección* nei confronti di una società cinese titolare di una concessione petrolifera nella regione dell'Amazzonia. I ricorrenti, in particolare, denunciavano la lesione dei diritti costituzionali propri e della natura, in considerazione del fatto che i gas emessi dall'impianto contribuivano a causare il cambiamento climatico. Occorre tuttavia notare che, nelle oltre sessanta pagine di cui è composto il ricorso, l'art. 414 è richiamato una sola volta, peraltro in posizione defilata, avendo i ricorrenti preferito impostare la propria strategia difensiva sulle disposizioni costituzionali in materia di diritti, quali l'art. 71 (diritti della natura), l'art. 14 (diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato) e l'art. 12 (diritto all'acqua). Ad ogni

Corte costituzionale dell'Ecuador del 3 luglio 2013⁹⁷, che nel valutare la conformità costituzionale di un accordo di cooperazione tra Ecuador e Perù in materia climatica, prende in considerazione diversi articoli della Costituzione, ma sorprendentemente non menziona neppure l'art. 414, benché quest'ultimo sia il solo a fare espresso riferimento al cambiamento climatico⁹⁸.

In definitiva, sebbene l'efficacia di una norma costituzionale non possa essere misurata soltanto in funzione del numero di casi in cui questa viene applicata in sede giurisdizionale, l'assenza di casi nei quali le disposizioni sopra citate siano state applicate, è un chiaro segnale, se non dell'inutilità delle disposizioni medesime, perlomeno del fatto che non basta inscrivere il clima nella propria costituzione per assicurare un elevato livello di protezione climatica, essendo invece necessario che tale disposizione si inserisca in un contesto istituzionale nel quale, in particolare, vi siano tribunali indipendenti competenti a pronunciarsi in caso di inosservanza della Costituzione, e rimedi giurisdizionali adeguati⁹⁹.

D'altra parte, va detto tuttavia che le disposizioni costituzionali sopra esaminate sono, in larga parte, molto recenti e, con l'eccezione dell'Ecuador, riguardano Paesi non ancora interessati dal fenomeno del contenzioso climatico. Il giudizio sull'efficacia di tali disposizioni nel contrastare il cambiamento climatico, pertanto, deve essere sospeso, in attesa di disporre di maggiori dati. In questo senso, la probabile introduzione di clausole climatiche all'interno della nuova Costituzione cilena e, soprattutto, l'eventuale presentazione di una nuova proposta di revisione costituzionale nell'arco della XVI legislatura francese, potrebbe segnare un importante punto di passaggio nell'evoluzione del costituzionalismo climatico¹⁰⁰.

3.2. La desunzione della protezione del clima da clausole costituzionali di diverso contenuto

Se l'analisi che precede mostra che l'inserimento in Costituzione di un riferimento ai cambiamenti climatici non è di per sé sufficiente ad ottenere un livello elevato di azione climatica, l'esperienza comparata rivela che, a determinate condizioni, anche costituzioni sprovviste di una clausola climatica possono offrire ai cittadini strumenti di tutela efficaci per indurre gli Stati – anche per via giurisdizionale – ad adottare politiche climatiche più ambiziose.

Non è ovviamente questa la sede per analizzare l'ormai ingente

modo, il ricorso è stato dichiarato inammissibile dal giudice di prima istanza per motivi di rito e non risultano proposti appelli.

⁹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 016-13-DTI-CC del 3 luglio 2013.

⁹⁸ Il che solleva diverse perplessità circa la giustiziabilità di tale disposizione, che appare in effetti contenere soltanto una norma programmatica rivolta all'attività futura del legislatore. Non sembra trovare quindi riscontro quanto affermato da A.O. Jegede, *Climate Change and Environmental Constitutionalism*, cit., 96, secondo cui il parere reso dalla Corte Costituzionale dell'Ecuador provverebbe l'efficacia dell'art. 414.

⁹⁹ Sui possibili benefici dell'inserimento di clausole climatiche in Costituzione, v. A.O. Jegede, *Climate Change and Environmental Constitutionalism*, cit., 97-98.

¹⁰⁰ Nello stesso senso, cfr. N.S. Ghaleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, cit., 13-14, i quali a proposito dei processi costituzionali in corso parlano di "New Climate Constitutionalism".

numero di contenziosi climatici definiti dalle giurisdizioni nazionali a livello globale¹⁰¹. Né rientra nell'oggetto di questo scritto l'esame di tutti i (per la verità, non moltissimi) casi in cui le disposizioni costituzionali in materia di ambiente siano state poste a fondamento delle decisioni dei giudici investiti dei contenziosi climatici¹⁰². Ai fini della presente analisi, ci si soffermerà invece su due pronunce, che appaiono particolarmente significative per il fatto che (i) sono state adottate nell'ambito di un'azione di costituzionalità avviata dai cittadini nei confronti dello Stato per fare valere un diritto costituzionale; e (ii) recano l'accertamento della violazione di disposizioni costituzionali in materia di ambiente.

La prima decisione che viene in rilievo è la sentenza della Corte Suprema della Colombia del 4 aprile 2018¹⁰³, pronunciata in grado di appello nell'ambito di una *acción de tutela* promossa ai sensi dell'art. 86 della Constitución Política¹⁰⁴. L'azione era stata proposta da un gruppo di bambini e adolescenti colombiani che, muovendo dal presupposto di essere esposti agli effetti dei cambiamenti climatici in quanto facenti parte della "generazione futura", lamentavano l'inadempimento da parte dello Stato all'obbligo di contrastare efficacemente la deforestazione in Amazzonia. In particolare, secondo i ricorrenti, tale inadempimento, contribuendo a causare il cambiamento climatico, si traduceva in una violazione dei loro diritti costituzionali, tra cui il diritto alla vita, alla salute e ad un ambiente sano.

Nella pronuncia in esame, la Corte Suprema ha innanzitutto accertato la legittimazione dei ricorrenti a dolersi della lesione dei propri diritti fondamentali attraverso una *acción de tutela*, benché questa non possa essere utilizzata per proporre azioni a difesa di interessi collettivi. In alcuni passaggi della sentenza connotati da una forte impronta ideologica, la Corte ha infatti osservato come il progressivo deterioramento dell'ambiente,

¹⁰¹ Per una prima analisi dei contenziosi climatici definiti dalle giurisdizioni nazionali di tutto il mondo, v. I. Alogna, C. Bakker, J.P. Gauci (eds.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021; F. Sindico, M.M. Mbengue (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Cham, 2021.

¹⁰² Sull'argomento, sia consentito di rinviare a F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: analisi comparata sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in corso di pubblicazione su *BioLaw Journal*, 2/2022. Nella dottrina internazionale si vedano inoltre gli studi di C. Cournil, *Étude comparée sur l'invocation des droits constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux*, in C. Cournil, L. Varison (eds.), *Les procès climatiques : du national à l'international*, Parigi, 2018, 85-109; C. Cournil, *La place croissante des argumentaires constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux*, in M. Cohendet (ed.), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Parigi, 2021; L. Gay, M. Fatin-Rouge Stefanini, *L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud*, in *Énergie, Environnement, infrastructures*, n. 12, 2018; A. Savaresi, J. Auz, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in *Climate Law*, 9(3), 2019, 244-262; J.R. May, E. Daly, *Global climate constitutionalism*, cit., 241 ss.

¹⁰³ Corte Suprema de Justicia, STC4360-2018, Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*.

¹⁰⁴ La *acción de tutela* è un rimedio disciplinato dall'art. 86 della Costituzione colombiana, in base al quale «Every individual may claim legal protection before the judge, at any time or place, through a preferential and summary proceeding, for himself/herself or by whoever acts in his/her name, the immediate protection of his/her fundamental constitutional rights when the individual fears the latter may be jeopardized or threatened by the action or omission of any public authority» (trad. Constituteproject.org).

causato da un modello di sviluppo antropocentrico ed egoista, costituisca una minaccia per i diritti fondamentali delle generazioni presenti e future, che quindi sono direttamente lesi nelle proprie prerogative costituzionali¹⁰⁵.

Quanto alle generazioni future, secondo il ragionamento della Corte, queste sono titolari di veri e propri diritti fondamentali, a cui corrisponde una limitazione della libertà d'azione delle generazioni presenti¹⁰⁶. Nello specifico, secondo la Corte Suprema, il fondamento costituzionale dei diritti delle generazioni future va individuato, da un lato, in un «deber ético de solidaridad de la especie»¹⁰⁷, in virtù del quale le risorse della terra devono essere distribuite equamente sia in un'ottica intragenerazionale che intergenerazionale; dall'altro, nel valore intrinseco della natura, della quale fanno parte anche gli esseri umani e, quindi, anche le generazioni future¹⁰⁸.

Appurata l'esistenza di una lesione dei diritti fondamentali dei ricorrenti, la Corte si è quindi domandata se fosse possibile stabilire un nesso di causalità tra tale lesione e la riduzione progressiva della copertura forestale. A questo riguardo, la Corte ha ritenuto che la deforestazione dell'Amazzonia, in quanto “polmone del mondo”, provoca un pregiudizio grave e imminente per i bambini e gli adolescenti, così come per tutti gli abitanti del territorio nazionale, presenti e futuri, perché sprigiona l'emissione incontrollata verso l'atmosfera di Co2, producendo l'effetto serra, il quale impatta sugli ecosistemi, sulle risorse idriche e sulla degradazione del suolo¹⁰⁹.

Su queste basi, la Corte quindi ha ritenuto che lo Stato, omettendo di contrastare efficacemente la deforestazione, fosse venuto meno ai doveri a cui era tenuto in forza dei principi costituzionali di precauzione, equità intergenerazionale e solidarietà, nonché in forza degli obblighi assunti a livello internazionale nel quadro dell'Accordo di Parigi¹¹⁰. Inoltre, la Corte ha riconosciuto la foresta Amazzonia come un «sujeto de derechos»¹¹¹, analogamente a quanto già operato in precedenza dalla Corte costituzionale colombiana con riguardo al fiume Atrato¹¹², e ha condannato lo Stato ad adottare un piano d'azione per la sua tutela¹¹³.

La seconda decisione che occorre prendere in esame è la celebre pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021, emessa in relazione al caso *Klimabeschluss* (anche denominato *Neubauer*)¹¹⁴. Non è questa la sede per un'analisi dettagliata della decisione, che

¹⁰⁵ Corte Suprema de Justicia, Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, paragrafi 1-3.

¹⁰⁶ *Ivi*, paragrafo 5.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ivi*, paragrafo 11.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ivi*, paragrafo 13.

¹¹² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622/16.

¹¹³ Corte Suprema de Justicia, Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, paragrafo 13.

¹¹⁴ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Ersten Senats, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18–1BvR78/20–1BvR96/20–1BvR288/20, pubblicata il 29 aprile 2021. Ai fini della presente analisi, si farà riferimento alla traduzione inglese disponibile all'indirizzo www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html.

meriterebbe un lavoro a ciò dedicato¹¹⁵. Ai fini della presente trattazione, ci si limiterà pertanto a richiamarne alcuni aspetti, necessari per mettere in luce analogie e differenze con il caso colombiano sopra citato.

Un primo aspetto che merita di essere sottolineato è che nel caso tedesco, similmente a quanto detto a proposito della Colombia, la sentenza è stata pronunciata nell'ambito di un ricorso diretto di costituzionalità (*Verfassungsbeschwerden*), promosso da un gruppo di persone che si ritenevano lese nei propri diritti fondamentali per effetto dell'inazione climatica dello Stato. Questo elemento processuale contribuisce quindi a spiegare perché, anche in questo caso, le argomentazioni avanzate dai ricorrenti abbiano messo l'accento sulle lesioni dei diritti fondamentali causate dall'inazione climatica dello Stato, piuttosto che su un'oggettiva contrarietà dei provvedimenti impugnati rispetto alle disposizioni costituzionali in materia di ambiente¹¹⁶.

Quanto poi ai diritti oggetto di tutela, si può notare come, anche nel caso tedesco, i ricorrenti abbiano invocato principalmente il diritto alla vita e alla salute¹¹⁷, oltre al diritto alla libertà sancito dall'art. 2(1) GG, mentre invece il tentativo di configurare un "diritto all'ambiente" è stato respinto dal *Bundesverfassungsgericht* sulla scorta del costante orientamento giurisprudenziale secondo cui l'art. 20a della Legge fondamentale non attribuisce diritti soggettivi¹¹⁸.

Un altro aspetto che accomuna i due casi sopra richiamati è il riferimento, contenuto in entrambe le pronunce, al dovere di solidarietà intergenerazionale come fondamento dell'obbligazione climatica gravante sullo Stato. In questo senso, in particolare, il Tribunale costituzionale tedesco ha osservato che il dovere di protezione della vita e dell'integrità fisica gravante sullo Stato ai sensi dell'art. 2(2) primo periodo GG – che include anche la protezione dai rischi derivanti dal cambiamento climatico¹¹⁹ – non riguarda soltanto le generazioni presenti, ma si estende anche alle

¹¹⁵ Per alcuni primi commenti della dottrina tedesca, si rinvia al dibattito "Der Klimabeschluss des BVerfG", promosso da verfassungsblog.de, consultabile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/category/debates/der-klimabeschluss-des-bverfg/>. Tra i contributi più rilevanti si segnalano in particolare H.P. Aust, *Klimaschutz aus Karlsruhe - Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber*, 05.05.2021; M. Goldmann, *Judges for Future - The Climate Action Judgment as a Postcolonial Turn in Constitutional Law?*, 30.04.2021; A.J. Saiger, *The Constitution Speaks in the Future Tense - On the Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act*, 29.04.2021; C. Calliess, "Elfes" Revisited? - *Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts*, 25.05.2021. Tra i primi commenti in lingua italiana, v. J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, 47 ss.; A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP*, 4, 2021, 127 ss.

¹¹⁶ L'art. 93, comma 1, n. 4a, GG, che disciplina il *Verfassungsbeschwerden*, limita infatti l'esperibilità di tale rimedio ai casi di violazione dei diritti fondamentali elencati nel titolo I e dei diritti previsti dagli articoli 20 comma 4, 33, 38, 101, 103 e 104.

¹¹⁷ In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione dei doveri di protezione sanciti dall'art. 2(2) GG (per quanto riguarda il diritto alla vita e all'integrità fisica) e dall'art. 14(1) GG (per quanto riguarda il diritto di proprietà).

¹¹⁸ BVerfG, caso *Neubauer*, paragrafo 112.

¹¹⁹ *Ivi*, paragrafo 99.

generazioni future¹²⁰.

Se su questi punti si può registrare una sostanziale convergenza tra le soluzioni adottate dai due tribunali, sotto altri aspetti invece le pronunce in esame rivelano approcci profondamente diversi rispetto alle tematiche del costituzionalismo ambientale e climatico.

Un primo elemento distintivo riguarda il diverso approccio dei due ordinamenti alla tematica della protezione costituzionale della natura. Se da un lato, infatti, per la Corte Suprema colombiana la natura possiede un valore intrinseco, tanto da essere essa stessa titolare di un diritto di protezione¹²¹, nella visione del Tribunale costituzionale tedesco invece la tutela della natura è strumentale all'adempimento dei doveri di protezione dei diritti alla vita umana, all'integrità fisica e alla libertà che gravano sullo Stato ai sensi dell'art. 2 GG¹²².

Questo differente approccio si traduce anche in un diverso inquadramento costituzionale dell'azione ambientale e climatica. Mentre infatti per i giudici colombiani la solidarietà umana e la tutela dell'ambiente formano un tutt'uno¹²³, essendo espressione di un medesimo principio di «solidaridad humana con la naturaleza»¹²⁴, nella visione del Tribunale di Karlsruhe invece i due profili sono ben distinti. Questa diversità di approccio è chiaramente espressa in un passaggio della sentenza del BVerfG, dove i giudici tedeschi osservano che «benché vi siano ampi ambiti di sovrapposizione tra l'azione climatica e la protezione della vita umana e dell'integrità fisica di cui all'art. 2(2) primo periodo GG, questi due ambiti non sono identici; misure che potrebbero essere necessarie per preservare un clima favorevole per l'ambiente, gli animali e gli esseri umani potrebbero non essere richieste se l'unico scopo fosse proteggere la vita e la salute dei soli esseri umani, e viceversa»¹²⁵.

Molto diverse sono altresì le letture date dalle due corti al principio di solidarietà intergenerazionale e al concetto di “generazioni future”. Per la Corte Suprema della Colombia, infatti, le generazioni future sono qualcosa di “altro” rispetto alla “persona umana”¹²⁶: sono un'entità metafisica, riconducibile – al pari delle specie vegetali e animali – nel concetto di Natura, verso la quale le generazioni presenti sono titolari di doveri etici ancor prima che giuridici («deber ético de solidaridad de la especie»)¹²⁷. Per il Tribunale costituzionale

¹²⁰ *Ivi*, paragrafo 146.

¹²¹ Corte Suprema de Justicia, Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, paragrafo 13.

¹²² Cfr. in particolare BVerfG, caso *Neubauer*, paragrafi 158 ss.

¹²³ V. Corte Suprema de Justicia, Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, paragrafo 5.3, dove la Corte Suprema afferma che «solidaridad y ambientalismo se relacionan hasta convertirse en lo mismo».

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ BVerfG, caso *Neubauer*, paragrafo 163.

¹²⁶ Cfr. in questo senso il paragrafo 5.2 della sentenza, dove la Corte Suprema della Colombia effettua una distinzione tra i diritti fondamentali che riguardano «cada persona» e quelli che invece riguardano l'«otro», inteso come il «proximo», l'«alteridad». Nel concetto di «proximo», secondo la Corte Suprema, sono ricompresi non soltanto «las demas personas que habitan el planeta, abarcando también a las otras especies animales y vegetales», ma anche «los sujetos aun no nacidos, quienes merecen disfrutar de las mismas condiciones medioambientales vividas por nosotros».

¹²⁷ *Ivi*, par. 5.3.

tedesco, invece, la responsabilità intergenerazionale non presuppone il riconoscimento di una soggettività giuridica propria delle generazioni future – né come entità unitaria né come insieme delle persone non ancora nate¹²⁸ – bensì è espressione del dovere dello Stato di proteggere i diritti fondamentali della persona umana, i quali, in quanto “garanzie intertemporali di libertà” («intertemporale Freiheitssicherung»)¹²⁹, devono essere garantiti non solo nel presente ma anche nel futuro. Nella concezione del Tribunale costituzionale tedesco quindi, la responsabilità nei confronti delle generazioni future non è qualcosa di altro rispetto al “dovere di protezione” («Schutzpflicht») sancito dall’art. 2(1) GG, ma al contrario ne costituisce un’espansione, nella misura in cui questo viene esteso fino a fondare l’obbligo dello Stato «di salvaguardare le libertà fondamentali nel tempo e di distribuire equamente le opportunità associate alla libertà tra le generazioni»¹³⁰.

Questa differenza di prospettiva si riflette anche sulla soluzione finale adottata dalle due pronunce: sebbene, infatti, entrambe le decisioni esaminate abbiano accertato l’inadeguatezza delle politiche nazionali rispetto all’obbligazione climatica scaturente dalla costituzione, i percorsi argomentativi che hanno portato a tali conclusioni sono per certi versi opposti. Nello specifico, mentre l’ingiunzione emessa dal giudice colombiano si fonda sulla constatazione della violazione dei diritti alla vita e alla salute dei ricorrenti e delle generazioni future, nonché dei diritti della stessa Amazzonia Colombiana, la decisione di incostituzionalità adottata dal Tribunale costituzionale tedesco si basa invece sulla necessità di assicurare che il diritto alla libertà inscritto nell’art. 2(1) GG sia garantito anche in un’ottica intertemporale. In altre parole, il diritto che il Tribunale costituzionale tedesco ritiene essere stato violato nel caso in esame, non è tanto il diritto di vivere in un ambiente salubre, quanto paradossalmente la “libertà di inquinare”, ovvero il diritto di esercitare quelle attività della vita che – allo stato attuale delle conoscenze scientifiche e tecnologiche – comportano la produzione di emissioni di gas a effetto serra¹³¹. In questo senso, il fulcro del fine ragionamento sviluppato dai giudici costituzionali tedeschi è rappresentato dal passaggio in cui la Corte censura quelle disposizioni della legge federale sul clima che, consentendo alle generazioni presenti di consumare ampie parti del budget di Co2 residuo disponibile prima del 2030, producono una “lesione anticipata dei diritti fondamentali”

¹²⁸ Ed infatti il BverfG nega espressamente la possibilità di riconoscere in capo alle generazioni future dei diritti soggettivi. Particolarmente rilevante è in questo senso il paragrafo 109, dove, in merito alla legittimazione attiva dei ricorrenti, il BverfG osserva che «The complainants are not asserting the rights of unborn persons or even of entire future generations, neither of whom enjoy subjective fundamental rights [...]. Rather, the complainants are invoking their own fundamental rights» (trad. inglese disponibile sul sito del BverfG).

¹²⁹ BVerfG, caso *Neubauer*, paragrafi 116 ss.

¹³⁰ *Ivi*, par. 183 (traduzione libera dalla versione in lingua inglese disponibile sul sito del BverfG). Sulla concezione tedesca della responsabilità intergenerazionale, fondata sul principio di dignità umana, v. M. Hartwig, *La Costituzione come promessa del futuro*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro*, cit., 67.

¹³¹ *Ivi*, par. 184.

(«Grundrechtvorwirkung»)¹³² delle persone che vivranno dopo il 2030, le quali, per fare fronte agli obblighi climatici derivanti dall'art. 20a GG, saranno costrette a subire limitazioni radicali delle proprie libertà¹³³.

Lungi, quindi, da seguire le inclinazioni ecocentriche che connotano il ragionamento del Tribunale Supremo della Colombia, il Tribunale costituzionale tedesco delinea un modello di risposta ai cambiamenti climatici alternativo rispetto a quello proposto dal c.d. neocostituzionalismo latinoamericano; un modello che è saldamento radicato nella tradizione costituzionale occidentale, di cui non rinnega i postulati di fondo, ma di cui opera una rivisitazione alla luce del principio di solidarietà intergenerazionale¹³⁴.

4. Solidarietà e generazioni future: appunti per una teoria intertemporale dei diritti

Tornando infine alle possibili implicazioni della riforma costituzionale italiana del 2022 rispetto alla lotta contro i cambiamenti climatici nel nostro Paese, dalle esperienze comparate sopra analizzate si possono trarre le seguenti indicazioni.

Innanzitutto, è possibile osservare che il mancato inserimento di un riferimento al clima, o al cambiamento climatico, all'interno dell'art. 9 della Costituzione, non pregiudica di per sé che tale disposizione possa essere interpretata nel senso di fondare un'obbligazione climatica in capo allo Stato. In questo senso, più ancora che la menzione dell'«ambiente», degli «ecosistemi» o della «biodiversità» – oggetti di tutela che, come detto, non sono pienamente sovrapponibili alla materia climatica¹³⁵ – un ruolo decisivo può essere assunto dal riferimento ivi operato all'«interesse delle future generazioni». Questa clausola, infatti, se letta in combinato con gli art. 2 e 3 Cost., può servire a fondare un principio di solidarietà intergenerazionale, in nome del quale lo Stato potrebbe essere tenuto a garantire le condizioni necessarie per un pieno sviluppo della persona umana, non solo nel presente ma anche in una dimensione intertemporale¹³⁶.

¹³² Letteralmente: “effetto anticipato sui diritti fondamentali”.

¹³³ *Ivi*, par. 185 ss.

¹³⁴ Giova ricordare che questo principio, oltre ad essere affermato, implicitamente o esplicitamente, in molte costituzioni europee (tra cui da ultimo occorre annoverare quella italiana), trova anche riconoscimento nell'art. 3, par. 3, comma 2 del Trattato sull'Unione europea, in base al quale «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore».

¹³⁵ *V. supra* par. 3.1.

¹³⁶ Sul principio di solidarietà intergenerazionale, nella dottrina italiana un riferimento essenziale è la raccolta di scritti curata da R. Bifulco, A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro*, cit. Più di recente, si vedano gli studi monografici di D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020. Per un'analisi di diritto comparato sulle clausole costituzionali che fondano una responsabilità intergenerazionale, v. T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pubbl.*

Va detto che si tratta di approdi interpretativi a cui si sarebbe forse potuti giungere anche a Costituzione invariata, valorizzando le aperture al futuro disseminate nel testo della Costituzione italiana¹³⁷. Ed infatti, nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma non sono assenti riferimenti alla responsabilità intergenerazionale o alla tutela delle generazioni future¹³⁸. Appare tuttavia innegabile che la previsione espressa, tra i principi fondamentali della Costituzione, della necessità di preservare l'ambiente in una prospettiva diacronica, che tenga conto delle esigenze tanto delle generazioni presenti quanto di quelle future (come sembra sottintendere la formula «*anche* nell'interesse delle future generazioni»), possa contribuire a fondare una nuova teoria della garanzia intertemporale dei diritti fondamentali, in ambito ambientale e non solo¹³⁹.

In questa direzione, un sicuro riferimento proveniente dal diritto comparato è rappresentato dalla sentenza pronunciata dal *Bundesverfassungsgericht* il 24 marzo 2021. Questa decisione, invero, anche grazie all'autorevolezza del Tribunale che l'ha pronunciata e alla persuasività delle argomentazioni utilizzate, sembra destinata a divenire un punto di riferimento (e un oggetto di emulazione) ben oltre i confini della Germania. Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, le argomentazioni adoperate dal giudice tedesco potrebbero condurre la Corte costituzionale a rileggere le disposizioni costituzionali in materia di diritti in prospettiva diacronica, dichiarando costituzionalmente illegittime quelle disposizioni di legge che, pur operando un ragionevole bilanciamento tra le istanze collocate nel tempo presente, non tengano in adeguata considerazione la necessità di preservare condizioni analoghe anche a beneficio delle generazioni future¹⁴⁰.

Quanto poi alla nozione di “generazioni future”, l'esperienza comparata mostra come essa si presti a interpretazioni profondamente differenti a seconda dell'approccio – ecocentrico o antropocentrico – adottato dall'ordinamento in questione. Sebbene la Corte costituzionale non sia ancora stata chiamata a pronunciarsi sul significato di tale nozione, è verosimile che il giudice costituzionale italiano possa seguire le orme del

comp. eur., 1, 2016, 43 ss.

¹³⁷ Sulle possibili letture intergenerazionali di alcune clausole e concetti contenuti nella Costituzione italiana, già prima della riforma, v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, cit., 138 ss.; A. D'Aloia, *Bioetica ambientale*, cit., 654 ss.; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2017, 3-38. Sull'esistenza di un dovere di solidarietà ambientale nel testo originario della Costituzione, derivante da una lettura combinata degli art. 2 e 9 Cost., v. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215 ss. Sullo stesso argomento, con un inquadramento anche di diritto comparato, v. G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, 581.

¹³⁸ Per un'analisi dei riferimenti alla prospettiva intergenerazionale nella giurisprudenza costituzionale, v. il contributo di G. Grasso, *L'ambiente come dovere pubblico “globale”: qualche conferma nella giurisprudenza del Giudice delle leggi?*, in *Amministrazione in cammino*, 2006. Sullo stesso tema, v. G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali*, cit., 170 ss.

¹³⁹ Cfr. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni*, cit., 7-8. Contra però F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021, 4.

¹⁴⁰ Sull'arricchimento del bilanciamento conseguente all'introduzione del riferimento alle “generazioni future”, v. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni*, cit., 7.

BVerfG, ancorando la difesa delle generazioni future alla tutela della persona umana. In effetti, questa sembra essere l'unica interpretazione compatibile con il principio personalista che informa la Costituzione italiana¹⁴¹. Assumendo questa prospettiva, infatti, il riferimento all'«interesse delle future generazioni» introdotto all'art. 9 Cost. non sembra potere essere interpretato nel senso di fondare un obbligo di salvaguardare la *specie umana*, intesa in senso naturalistico e impersonale. Al contrario, tale riferimento pare da mettere in relazione con il principio, sancito dagli artt. 2 e 3 Cost., secondo cui è compito della Repubblica realizzare le condizioni per il pieno sviluppo della *persona umana*. Principio che, lungi da subire una limitazione per la necessità di tenere conto anche delle future generazioni, risulta anzi così completato di una nuova dimensione: quella intertemporale¹⁴².

Seguendo questa interpretazione, allora, gli «interessi delle future generazioni» si rivelano non essere altro che una proiezione intertemporale dei diritti delle generazioni presenti, e la «solidarietà intergenerazionale» null'altro che una formula sintetica per esprimere l'esigenza – già presente *in nuce* nella Carta costituzionale e oggi esplicitata dal nuovo art. 9 Cost. – di garantire i diritti inviolabili della persona umana non solo nel tempo presente, ma anche in prospettiva diacronica¹⁴³.

D'altra parte, proprio il cambiamento climatico – per il suo carattere al contempo futuro e drammaticamente attuale – mostra con chiarezza come non sia possibile tracciare una linea netta tra le aspettative delle generazioni presenti e quelle delle generazioni future. La maggioranza degli appartenenti alla “generazione presente” nel 2050 sarà ancora in vita; forse non vorranno essi continuare a godere, al pari di chi oggi non è ancora nato, di quei diritti che compongono lo *status libertatis* di ogni persona umana? Proteggere le generazioni future dal cambiamento climatico significa allora, in fin dei conti, tutelare anche sé stessi, salvaguardando la possibilità di continuare nel futuro ad esercitare le libertà fondamentali che sono garantite nel tempo presente¹⁴⁴.

Se, dunque, sotto questo aspetto la riforma costituzionale rappresenta un passo avanti nell'impegno dello Stato italiano nella lotta contro i cambiamenti climatici, occorre tuttavia dare conto di alcuni elementi di

¹⁴¹ Su una posizione simile anche R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., 445 ss.

¹⁴² Cfr. su questo tema le riflessioni di A. D'Aloia, *Bioetica ambientale*, cit., 672-673, il quale ritiene che il dualismo diritti delle generazioni future/doveri delle generazioni presenti sia solo apparente in quanto «diritti delle generazioni future e doveri delle generazioni presenti sono facce di una stessa medaglia, strumenti a disposizione di un impegno teorico e politico che mira a definire un “diritto per il futuro” (orientato al futuro come dimensione da preservare) in termini di obbligatorietà ed effettività delle soluzioni e delle strategie messe in campo».

¹⁴³ Adottando questa interpretazione, è forse possibile superare le critiche rivolte – ad avviso di chi scrive, correttamente – alla dottrina dei “diritti delle generazioni future” da M. Luciani, *Generazioni future*, cit., 425 ss.

¹⁴⁴ Riguardo a questo concetto, si ricorda l'acuta riflessione di H. Jonas, *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Torino, 2000, 116: «L'umanità non consiste mica di coetanei, bensì in ogni momento di appartenenti a tutte le età della vita, ogni età è rappresentata, in questo momento tutti esistono contemporaneamente [...]. Ciò significa che esistiamo ogni volta già con una parte di futuro, e una parte di futuro esiste con noi».

contesto che, differenziando il nostro Paese dalla Germania, rendono la prospettiva di una “*Neubauer* italiana” per il momento piuttosto remota.

In primo luogo, va ricordato che la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco è stata pronunciata nell’ambito di un’azione diretta di costituzionalità proposta dai cittadini per lamentare la violazione dei propri diritti fondamentali riconosciuti dalla Legge fondamentale. Come noto, si tratta di un rimedio che invece non è presente nel nostro ordinamento¹⁴⁵; il che spiega perché l’unico contenzioso climatico finora avviato in Italia abbia preferito intraprendere la strada più lunga e incerta – e, per così dire, meno naturale – dell’azione di responsabilità civile *ex art.* 2043 cod. civ.¹⁴⁶

Bisogna poi aggiungere che l’Italia, a differenza della Germania e della maggior parte degli Stati membri dell’Unione europea, non si è ancora dotata di una legge sul clima, ovvero di una legge che stabilisca gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni e individui gli strumenti per raggiungerli¹⁴⁷. Questa mancanza, oltre a privare le decisioni assunte in questo ambito dei necessari requisiti di trasparenza e legittimazione democratica¹⁴⁸, si traduce anche nell’impossibilità tecnico-giuridica di sindacare la legittimità di tali decisioni nella sede che, stante la rilevanza delle questioni coinvolte, sarebbe più consona: quella del giudizio costituzionale.

D’altra parte, va però evidenziato che, secondo un recente studio, gli italiani sono primi al mondo, insieme ai britannici, per livello di consapevolezza climatica¹⁴⁹; il che può forse fare sperare in un maggiore attivismo climatico da parte delle istituzioni politiche italiane nei prossimi anni. Se questo è vero, resta però il rammarico che, pur avendo l’occasione per divenire il primo Paese europeo a costituzionalizzare l’azione climatica, l’Italia abbia invece preferito essere uno degli ultimi Paesi europei ad inserire la tutela dell’ambiente nella prima parte della Costituzione.

Francesco Gallarati
Dip.to di Scienze politiche e internazionali
Università degli Studi di Genova
francesco.gallarati@unige.it

¹⁴⁵ Sui ricorsi diretti di costituzionalità, nel panorama comparato, si rinvia agli ampi studi di R. Tarchi (a cura di), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino, 2012; R. Romboli (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006; A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000.

¹⁴⁶ Ci si riferisce in particolare alla causa, denominata “Giudizio universale”, pendente davanti al Tribunale civile di Roma, i cui atti sono consultabili all’indirizzo <https://giudiziouniversale.eu/>.

¹⁴⁷ Sul tema sia consentito di rinviare a F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell’Unione europea: una comparazione*, in *DPCE Online*, 4, 2021, 3459-3484.

¹⁴⁸ A tale riguardo, si vedano le considerazioni effettuate dal BverfG nella sentenza *Neubauer*, par. 213.

¹⁴⁹ UNDP - University of Oxford, *People’s Climate Vote*, gennaio 2021, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote>.