

## Il costituzionalismo climatico. Note introduttive

di Pier Luigi Petrillo

**Abstract:** *Climate Constitutionalism. Introductory Remarks* - The latest report on climate change from the United Nations' Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC7GIEC) shows the urgent need for a rational and critical approach toward the issue of constitutional climate change, in order to prevent oversimplification. Despite the alarming data, government policies aimed at fighting climate change remain inadequate. The article is divided into three parts, the first of which considers the question of constitutional climate change and how it relates to comparative constitutional law. The second part discusses the responses of constitutional systems to climate change, including the presence and effectiveness of climate clauses in constitutions, the role of legislation, and the influence of the judiciary. The final section raises questions about the relationship between the climate crisis and the form of the state.

**Keywords:** Climate change; Constitutionalism; Comparative Law; state; legislation.

### 1. Premessa

Secondo i dati dell'ultimo rapporto sullo stato del clima elaborati dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC/GIEC) delle Nazioni Unite, il mondo è arrivato ad un punto di non ritorno nella distruzione dell'ecosistema, con impatti significativi sul futuro della vita terrestre<sup>1</sup>. Se si analizzano i dati elaborati dall'IPCC dal 1990 ad oggi, e li si mettono in sequenza, appare evidente come tali dati siano drammaticamente fondati: le proiezioni risalenti a trent'anni fa degli effetti sull'ecosistema a determinate condizioni oggettive di inquinamento umano si sono rivelate realtà, così confermando la serietà del lavoro del panel degli esperti<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per comprendere la portata dell'espressione "punto di non ritorno" richiamo qui quanto scrisse, nel 1971, Massimo Severo Giannini il quale notava come "mentre in precedenti periodi storici c'è statp un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive" (M.S. Giannini, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1971, p. 1125).

<sup>2</sup> Secondo tali dati, ad esempio, le temperature in Italia sono aumentate, negli ultimi trent'anni, in media tra +1.8°C e 3,1°C a seconda della zona del Paese e si prevede che continuino ad aumentare, nell'assenza di politiche di diversa impostazione, di quasi il doppio. Per comprendere cosa si rischia a causa di tale aumento, sia sufficiente evidenziare che con un aumento della temperatura media globale di 3°C circa il 50% della regione mediterranea soffirebbe periodi di siccità elevata per almeno 6 mesi

Occorre partire, dunque, da questi dati oggettivi se si vuole ragionare, anche in termini giuridici, intorno al grande tema del cambiamento climatico e fare necessariamente ricorso ad altre scienze per poterli decriptare e comprenderne la complessità<sup>3</sup>.

La tematica del costituzionalismo climatico impone, infatti, un approccio quanto più razionale e critico possibile<sup>4</sup> per evitare di cedere a certe semplificazioni diffuse nell'opinione pubblica. Certo, è evidente che i dati, pur allarmanti, non sembrano essere tali da incidere sulle politiche pubbliche volte a contrastare le cause di tali cambiamenti del clima, specialmente se si pensa che all'ultima conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU per il contrasto ai cambiamenti climatici (UNFCCC), svoltasi in Egitto dal 6 al 18 novembre 2022, nessuna nuova misura è stata adottata a livello globale in tale direzione<sup>5</sup>. Dinanzi a tale evidente inazione o insoddisfacente azione, è difficile restare impassibili e, tuttavia, occorre ricostruire la tematica nel modo più asettico possibile, così da provare a ipotizzare di tratteggiare le possibili risposte giuridiche alla più grande tragedia in corso negli ultimi cinquant'anni.

Alla luce di questa premessa, il presente contributo si divide in tre parti. Nella prima parte si cercherà di inquadrare il tema del costituzionalismo climatico, ponendosi diverse domande al fine di ricondurre la questione al diritto costituzionale comparato. Nella seconda parte ci si chiederà quale è stata la risposta degli ordinamenti costituzionali al cambiamento climatico ed in particolare, da un lato, si cercherà di verificare la presenza e l'efficacia di clausole climatiche nelle Costituzioni e, dall'altro, il ruolo della legislazione ordinaria e della giurisprudenza nel contrasto ai cambiamenti climatici. Nella terza ed ultima parte si proporranno una serie di prime, appena accennate, riflessioni sulla relazione tra la questione climatica e la forma di Stato.

---

l'anno. Non a caso, secondo il *World Atlas of Desertification*, il 20% del territorio italiano è ad elevato rischio di desertificazione, tenendo anche conto che uno degli effetti collaterali del cambiamento climatico è la riduzione delle precipitazioni del 30% nel periodo 1971-2000 con una tendenza in netto peggioramento.

<sup>3</sup> Lo sottolinea più volte D. Amirante, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2019, pp. 1-32. Ugualmente A. D'Aloia, *Bioetica ambientale, sostenibilità e teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2, 2019, pp. 645-678.

<sup>4</sup> Secondo le note teorie di Kerry S. Walters, *Re-Thinking Reason: New Perspectives in Critical Thinking*, SUNY Press 1994, poi riprese da M. Reynolds, *Critical thinking and systems thinking: towards a critical literacy for systems thinking in practice*, in C. Horvath, J.M. Chrii (a cura di), *Critical Thinking*, New York, Nova Science Publishers 2011, pp. 37-68.

<sup>5</sup> Al riguardo cfr. il commento di C. Hodgson, H. Saleh, *Oil and gas lobbyists cause stir at COP27 climate summit*, in *Financial Times*, 14 novembre 2022, p. 3, i quali evidenziano come i fallimenti della COP siano connessi alla presenza significativa e opprimente di determinati gruppi di pressione, presenti ai lavori in un numero nettamente superiore ad ogni aspettativa ed in grado di influenza, talvolta con strumenti di dubbia legittimità, il contenuto dell'agenda dei lavori, ritardando l'attuazione delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici.

## 2. Alla ricerca di una definizione giuridica di costituzionalismo climatico

Quando si ragiona, in termini giuridici, di cambiamento climatico occorre prima di tutto cercare di rispondere a quattro quesiti preliminari: in primo luogo se esiste una definizione giuridica di cambiamento climatico, quindi se il clima è una fonte del diritto, poi se vi è un rapporto tra il cambiamento climatico e i diritti fondamentali, infine se esiste un ambito giuridico autonomo quando si parla di clima rispetto a quello dell'ambiente e quindi se il diritto climatico e il diritto ambientale sono distinti.

In merito al primo quesito, occorre evidenziare subito come in numerosi strumenti di diritto internazionale vi siano definizioni giuridiche di clima e di cambiamento climatico<sup>6</sup>.

Lo strumento più rilevante dal punto di vista globale è la Convenzione delle Nazioni Unite per il contrasto ai cambiamenti climatici (UNFCCC) che all'articolo 1, comma 2, definisce il cambiamento climatico come un processo attribuibile direttamente e indirettamente alle attività umane e che altera la composizione dell'atmosfera planetaria, aggiungendosi alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi<sup>7</sup>.

Questa definizione evidenzia tre caratteristiche: il cambiamento climatico non è un evento singolo ma è un'interazione di processi contestuali e successivi nel tempo, è il frutto di una pluralità di attività; in secondo luogo è una variabile naturale, vale a dire essa è legata al naturale evolversi di fattori geofisici terrestri (come i cicli del sole, le orbite, etc.) per cui il cambiamento climatico è naturalmente legato al ciclo della vita; in terzo luogo il cambiamento climatico è *anche* il frutto di un'alterazione umana della variabile naturale<sup>8</sup>.

E' proprio quest'ultimo aspetto ad essere giuridicamente rilevante: il cambiamento climatico, infatti, assume una sua connotazione giuridica non in quanto fatto naturale ma in quanto conseguenza di un comportamento umano; in altre parole l'oggetto giuridico cui il legislatore dovrebbe prestare attenzione sono i processi umani climalteranti, è il rapporto causale tra l'attività umana ed il cambiamento climatico a rappresentare un fattore giuridicamente rilevante<sup>9</sup>.

Il secondo quesito che ci siamo posti è capire se il cambiamento climatico è fonte del diritto. Qui rileva la differenza fra i concetti di

---

<sup>6</sup> Cfr., diffusamente, D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2017, pp. 34 ss. e, tra gli altri, più di recente, M.A. Cohendet, M. Fleury, *Droit constitutionnel et droit international de l'environnement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2020, pp. 271 ss.

<sup>7</sup> J. Verschuuren, *Climate Change adaptation under the UNFCCC*, in Id. (cur.), *Climate Change Adaptation*, Elgar 2022, pp. 14 ss. e H. van Asselt, M. Mehling, K. Kulovesi, *The evolving architecture of global climate law*, in L. Reins, J. Verschuuren (cur.), *Climate Change Mitigation Law*, Elgar, 2022, pp. 17 ss.

<sup>8</sup> S. Nautiyal, S. Klinsky, *The knowledge politics of capacity building for climate change at the UNFCCC*, in *Climate policy*, 5, 2022, pp. 576-592

<sup>9</sup> D. Amirante, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in Id., *Diritto ambientale e Costituzione*, Giuffrè 2000, pp. 34 ss. In questi termini cfr. anche L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, 2, 2022, pp. 1071 ss.

cambiamento climatico e clima: il primo è l'oggetto del diritto che è entrato negli ordinamenti statali come proiezione del diritto internazionale; il secondo è un fatto oggettivo che condiziona il diritto. Come è stato osservato, il clima è una fonte fatto produttiva di effetti giuridici extra statali perché ha dimensione planetaria ed "è un presupposto condizionante il diritto, piuttosto che un suo oggetto; regola le relazioni viventi invece di essere regolato"<sup>10</sup>.

La terza questione attiene alla connessione tra cambiamenti climatici e diritti fondamentali.

È innegabile che vi sia una relazione biunivoca: da un lato, infatti, il cc è anche una conseguenza dell'esercizio di taluni diritti fondamentali e, dall'altro, taluni diritti sono impattati negativamente dai cambiamenti climatici<sup>11</sup>.

Quella che è stata definita l'età fossile<sup>12</sup> del diritto ha moltiplicato gli spazi dell'agire umano, ha prodotto una serie di diritti che hanno prodotto gli effetti negativi che oggi dobbiamo affrontare. C'è un rapporto causale tra l'esercizio di taluni diritti fondamentali ed il cambiamento climatico: ne deriva che agire dal punto di vista giuridico per contrastare i cambiamenti climatici produce necessariamente una determinata limitazione di determinati diritti fondamentali e incide sullo spazio d'azione dei diritti individuali, di alcune libertà che caratterizzano lo stato democratico<sup>13</sup>. La

---

<sup>10</sup> M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet 2021, p. 54.

<sup>11</sup> Lo evidenzia, molto chiaramente, P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2021, pp. 596 ss. il quale, tra l'altro, evidenzia come sia ormai elemento acquisito "nella prassi e in particolare nella giurisprudenza in materia di ricorso al regime sui diritti umani per la protezione dell'ambiente è dato dall'applicazione delle norme internazionali a livello interindividuale, con obblighi di prevenzione e repressione a carico dello Stato, sulla base del principio generale di due diligence, per violazioni commesse fra privati, come affermato sia dal Comitato ONU dei diritti umani, istituito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, nel *General Comment* del 30 ottobre 2018, n. 36, con specifico riferimento all'obbligo degli Stati parte di preservare e proteggere l'ambiente contro l'inquinamento e il cambiamento climatico provocati «by public and private actors», sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ad esempio nella sentenza del 24 gennaio 2019 nel caso Cordella e altri c. Italia, in merito al caso del grave inquinamento atmosferico prodotto dall'azienda siderurgica ILVA di Taranto, sia infine dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo nella sentenza del 6 febbraio 2020 nel caso delle Comunità indigene membri dell'associazione Lhaka Honhat (nostra terra) c. Argentina" (p. 598).

<sup>12</sup> M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., p. 56 ss. il quale ricorda come "la dipendenza dei diritti fondamentali dal cambiamento climatico è riconosciuta ormai da innumerevoli formanti ed è assurda a opinio juris globale dopo il Joint Statement on Human Rights and Climate Change dei cinque organismi dei diritti umani dell'ONU del 16 settembre 2019" (p. 70). Sul punto cfr. M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 506 ss.

<sup>13</sup> Come ricorda l'ambientalista C. Cullinan, *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*, Green Books, Totnes, Devon, 2003, il quale ha coniato l'espressione "wild law" con riferimento a quelle norme, scritte e non scritte, che cercano di bilanciare i diritti e le responsabilità degli esseri umani nei confronti della comunità degli esseri viventi che si trovano nell'ambiente naturale del pianeta Terra (ad es. piante, animali, fiumi ed ecosistemi) al fine di salvaguardare i diritti di tutti.

questione climatica, dunque, impone di bilanciare una pluralità di interessi contrapposti. Di più, come ha osservato il Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani, vi è una dipendenza dei diritti fondamentali dal cambiamento climatico: nel 2009, il Consiglio per i Diritti umani delle Nazioni Unite ha approvato una risoluzione sulla relazione tra diritti umani e cambiamento climatico riconoscendo come tale fenomeno incida, negativamente, sul diritto alla vita, al cibo adeguato, al benessere, sul diritto alla casa, all'acqua potabile, alla salute<sup>14</sup>.

Ci sono due elementi che dimostrano questa asserzione. In primo luogo l'attuale sistema climatico, avendo ormai superato il punto di non ritorno, impatta oggettivamente su tutti quei diritti il cui esercizio è legato allo sfruttamento delle risorse naturali, come ad esempio il diritto all'acqua, il diritto al cibo, il diritto a vivere in un luogo salubre. In secondo luogo, la perdita delle risorse naturali causata dai cambiamenti, impone agli Stati di intervenire per regolare tali diritti, limitandone l'accesso ad esempio<sup>15</sup>. Non a caso il Consiglio per i Diritti umani delle Nazioni Unite, nella risoluzione sopra ricordata, ha sottolineato come "human rights obligations and commitments have the potential to inform and strengthen international and national policymaking in the area of climate change"<sup>16</sup>.

L'ultima questione preliminare da affrontare è volta a comprendere se esiste un autonomo diritto climatico rispetto al diritto ambientale e dunque se il cambiamento climatico è un ambito giuridico autonomo rispetto a quello dell'ambiente oppure nel diritto ambientale ricomprendiamo anche la questione climatica. A parte poche eccezioni (come l'art. 20 A della Legge fondamentale tedesca), i testi costituzionali definiscono l'ambiente come l'habitat naturale, l'ecosistema dove si svolge la vita umana.

---

<sup>14</sup> Human Rights Council, Risoluzione n. 10/4, 21 marzo 2009. Lo sottolinea C. Carlarne, *Climate change, human rights and the rule of law*, in *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 25, 2020, spec. p. 34. Che vi sia una stretta correlazione e, perfino, una interdipendenza tra diritti umani e diritto ambientale lo sottolineano, più volte, A. Cassese, P. Gaeta, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino 2008, spec. pp. 231 ss. Il Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani è poi tornato sul tema nel 2018, con il *General Comment* n. 36, in cui ha affermato che il cambiamento climatico, insieme ad altri fattori come lo sviluppo non sostenibile, costituiscono «some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life» (par. 62).

<sup>15</sup> Diffusamente, da ultimo, A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, *ESI* 2022, spec. pp. 115 ss. La questione era già posta in evidenza, tra gli altri, da G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Cedam 2022, pp. 72 ss. e C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Giuffrè 2014, pp. 337 ss.

<sup>16</sup> Human Rights Council, Risoluzione n. 10/4, 21 marzo 2009, p. 2. Sul tema si veda il report dell'UNEP (il programma per l'ambiente delle Nazioni Unite) del 2015 dall'emblematico titolo "Climate Change and Human Rights". Cfr. D. Boyd, *The Environmental Rights Revolution. A global study of Constitutions, Human Rights and the Environment*, UBCPress, 2012. Che vi sia una stretta correlazione tra diritti ambientali e diritti umani lo sottolinea, anche con riferimento al contesto italiano, S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2017, pp. 4 ss. e, col riferimento al contesto internazionale, E. Corcione, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2019, pp. 197 ss.

I cambiamenti climatici impattano su questo habitat comportando una perdita di biodiversità quindi senz'altro c'è una relazione tra il cambiamento e l'habitat naturale; tuttavia non possiamo ridurre il concetto di habitat così definito ricomprendendovi tout court anche i cambiamenti climatici essenzialmente perché, quando parliamo di cambiamento climatico, dobbiamo tenere presenti almeno due questioni<sup>17</sup>. La prima è che vi è una dissociazione nel tempo e nello spazio tra gli interessi da tutelare e i soggetti che sono colpiti dai cambiamenti climatici<sup>18</sup>. La seconda è che è impossibile stabilire un rapporto immediato e diretto tra la condotta lesiva e l'evento dannoso: gli effetti dei cambiamenti climatici non sono riconducibili ad una o più condotte specifiche ma ad una pluralità di comportamenti che se presi singolarmente non impattano sull'habitat naturale, sulla vita o sull'ecosistema ma nel complesso e nel lungo periodo producono delle lesioni ai diritti fondamentali. Da questa semplice constatazione deriva come il concetto di cambiamento climatico ha una sua autonomia rispetto al concetto di ambiente, tanto è vero che nel contesto globale esiste un filone di studi sul cc del tutto autonomo rispetto a quello che si occupa di diritto ambientale<sup>19</sup>.

### 3. La “clausola climatica” in Costituzione. Profili comparati

Il fatto che vi sia uno scollamento tra singole condotte specifiche ed effetti globali sul clima, e che dunque le politiche per contrastare i cambiamenti climatici devono essere necessariamente concertati a livello internazionale, non vuol dire che i singoli Stati debbano restare inerti. Anzi, recentemente il tribunale costituzionale tedesco nella sentenza *Neubauer* del 2021 ha sottolineato come “il fatto che nessuno Stato possa risolvere singolarmente le problematiche derivanti dai cambiamenti climatici data la natura globale del clima e del riscaldamento terrestre, non significa che non vi sia un dovere pubblico di intraprendere azioni per il clima [...] e non consente agli Stati di sottrarsi alle proprie responsabilità sostenendo che anche altri Stati emettono gas serra”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Così G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Cedam 2002, spec. pp. 72 ss. Sottolinea questo aspetto F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico*, cit., il quale evidenzia come “l'azione climatica non potrebbe neppure essere ricondotta pienamente alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità [...] in quanto] 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 cambiamenti climatici” (pp. 1090-1091).

<sup>18</sup> Sul punto, efficacemente, M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, cit., p. 54. Cfr. B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino 2016, pp. 17 ss.

<sup>19</sup> Nella dottrina internazionale, non a caso, si parla da tempo di “global climate constitutionalism” e di “climate change law” come di materie autonome e distinte rispetto la diritto ambientale. Cfr., sul punto, M. Mehling, *The Comparative Law of Climate Change*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 3, 2015, pp. 341 ss.; D. Farber, M. Peeters (cur.), *Climate Change Law*, Cheltenham 2018; J. Jaria-Manzano, S. Borrás (cur.), *Global Climate Constitutionalism*, Cheltenham 2019, e, per una ricostruzione efficace delle posizioni della dottrina mondiale, P. Viola, *Climate constitutionalism momentum*, Cham 2022, spec. pp. 42 ss..

<sup>20</sup> Tribunale costituzionale tedesco, *Neubauer*, 2021, pp. 199 ss. La medesima esigenza era già ampiamente esaminata e discussa dalla dottrina: ad esempio si consideri J.M.

Dunque cerchiamo di capire come sono intervenuti alcuni Paesi sul tema, a partire dalla dimensione costituzionale. La previsione, infatti, in Costituzione di una vera e propria “clausola climatica” può trovare fondamento, da un lato, nella volontà di sottrarre alle maggioranze del momento scelte di politiche pubbliche legate all’ambiente e di vincolare scelte che riguardano il futuro e, dall’altro, per consentire al singolo cittadino di attivare strumenti di tutela immediata dinanzi alla Corte costituzionale laddove ciò è previsto<sup>21</sup>.

Esaminando gli ordinamenti costituzionali, come la dottrina più autorevole ha evidenziato<sup>22</sup>, possiamo individuare oltre 150 Costituzioni con un esplicito riferimento alla questione ambientale<sup>23</sup>. Ma di queste, quali hanno inserito la “clausola climatica”? E laddove è stato previsto in Costituzione, che effetti concreti si sono prodotti?

Tra le Costituzioni che hanno posto il tema ambientale tra i loro principi fondamentali, si contano solo 12 Costituzioni che hanno affrontato in maniera esplicita la questione climatica<sup>24</sup>. Si tratta dell’Algeria, della Costa d’Avorio, di Cuba, della Bolivia, dell’Ecuador, del Nepal, dello Sri Lanka, della Repubblica dominicana, del Venezuela, del Vietnam, della Thailandia,

---

Deviller, *Le droit de l’environnement*, Puf 2009, la quale sottolinea come l’azione internazionale degli Stati per contrastare i cambiamenti climatici non esime gli stessi, a livello nazionale, dall’adozione di politiche coerenti e come, in ultimo, quindi, l’attivismo su scala globale non possa, per così dire, “lavare le coscienze” delle istituzioni pubbliche a livello nazionale (spec. pp. 2-5).

<sup>21</sup> D’altronde, come osserva la dottrina francese, è la costituzionalizzazione che rende il diritto fondamentale: cfr. J.M. Denquin, *L’objet du droit constitutionnel*, in M. Troper, D. Chagnollaud, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, 1, p. 63 e come meglio argomenta M. Prieur, *Droit de l’environnement*, Dalloz, 2011, spec. pp. 71 ss. Occorre ricordare come, proprio in Francia, nel 2018 sia stato presentato un disegno di legge costituzionale volto ad inserire nel primo articolo della Costituzione, tra gli obiettivi primari dello Stato, quello del contrasto ai cambiamenti climatici: la proposta è stata poi ritirata dal governo nel luglio 2021, non avendo trovato un accordo di sintesi tra le principali forze politiche di maggioranza e opposizione. Sulla proposta, sempre in tema di costituzionalizzazione della lotta ai cambiamenti climatici, cfr. F. Savonitto, *La constitutionnalisation de l’action contre les changements climatiques*, in *Petites Affiches*, 136, 2018, pp. 84 ss.

<sup>22</sup> Cfr., da ultimo, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’antropocene*, Il Mulino 2022, pp. 18 ss.

<sup>23</sup> J. Morand-Delliver, *L’environnement dans les constitutions étrangères*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2, 2014, pp. 83 ss.

<sup>24</sup> Si tratta di un dato numerico in crescita tanto che si sta assistendo, sempre di più, alla “tendenza a fornire un ancoraggio costituzionale agli impegni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici assunti dagli Stati aderenti all’Accordo di Parigi [...], tanto da fare intravedere una nuova stagione di revisioni costituzionali all’insegna del climate constitutionalism” (così, efficacemente, F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell’ambiente*, cit., pp. 1087-1088, il quale, tuttavia, sottolinea come delle 13 Costituzioni che hanno un esplicito riferimento al clima, solo 10 avrebbero una vera clausola climatica poiché nei casi di Bolivia, Nepal e Sri Lanka il termine “clima” non farebbe riferimento al fenomeno del cambiamento climatico di origine antropica p. p. 1096). Altri autori, invece, ne individuano 11: cfr. N.S. Ghanleigh, J. Setzer, A. Welikala, *The Complexities of Comparative Climate Constitutionalism*, in *Edinburgh School of Law Research Paper Series*, 6, 2022, 7 ss.

dello Zambia<sup>25</sup>. Già questo elenco dice tutto per noi comparativisti perché da questo elenco mancano, da un lato, i principali paesi emettitori di Co2 e quindi di sostanze clima-alteranti<sup>26</sup> e, dall'altro, sono assenti le c.d. democrazie consolidate<sup>27</sup>.

Nonostante le differenze, anche significative, tra i suddetti ordinamenti, è possibile individuare cinque caratteristiche comuni.

La prima caratteristica è che si tratta di Costituzioni recenti – ad eccezione del Venezuela – approvate negli ultimi 20 anni, a conferma del fatto di come la questione climatica sia un diritto di nuova generazione. La seconda caratteristica è che si tratta di clausole originali – ad eccezione del Vietnam e dello Zambia che le hanno inserite successivamente – tutti gli altri ordinamenti hanno inserito il tema del clima nel testo costituzionale originario. La terza caratteristica di questi testi è che si trovano all'interno del testo costituzionale, non nei preamboli (con l'eccezione di Algeria e Costa d'Avorio dove invece la clausola è nel preambolo e non sembra avere una grande efficacia vincolante). La quarta caratteristica è che la clausola climatica è formulata come dovere o priorità dello Stato. Soltanto in Algeria e Costa d'Avorio, ma nel preambolo, viene indicato come un dovere del popolo e non dello stato. E soltanto in Venezuela viene indicato come un dovere dello Stato e del popolo. L'ultima caratteristica è che la "clausola climatica" in Costituzione è quasi sempre "motivata" con l'esigenza di assicurare un migliore clima per le generazioni future<sup>28</sup>.

La seconda questione che rileva è l'effettività di tale clausole. Al riguardo occorre subito evidenziare come tali norme siano, di fatto, come una sorta di supplettille costituzionale nel senso che servono ad "abbellire" il testo primario senza avere effetti concreti nel suo funzionamento<sup>29</sup>. In tutti

---

<sup>25</sup> Fino ad agosto 2022 in questo elenco rientrava la Tunisia. La nuova Costituzione, adottata con decreto presidenziale 2022-691 del 17 agosto 2022, al novellato articolo 47 (nella precedente era l'articolo 45) non parla più di protezione del clima ma, genericamente, di protezione dell'ambiente, disponendo che "L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et contribue à la protection du milieu. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution de l'environnement".

<sup>26</sup> Secondo i dati desumibili dalla banca dati [www.ourworldindata.org](http://www.ourworldindata.org) i 12 paesi considerati inquinano, complessivamente, per il 2,11% di emissioni di CO2 dell'intero pianeta ovvero molto meno di quanto inquina da sola la Germania (3,1%). Per avere un termine di paragone, gli Stati Uniti emettono circa il 22% di Co2, la Cina il 18%, i paesi dell'Unione Europea il 14,7, la Russia il 5,6, e l'Italia l'1,7 (secondo i dati di ISPRA fermi al 2018).

<sup>27</sup> Per usare l'espressione del manuale a cura di T.E. Frosini (cur.), *Diritto pubblico comparato*, Il Mulino, 2° ed, 2022.

<sup>28</sup> Tale esigenza non deve stupire come sottolinea R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici delle responsabilità intergenerazionali*, Milano 2008, spec. p 133 ss. Ed anzi il principio dell'equità intergenerazionale è divenuto un vero e proprio principio ispiratore non solo e non più nel diritto internazionale ma soprattutto nel diritto interno quando si affrontano le questioni connesse ai diritti ad un ambiente sano: cfr. P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., p. 602 e p. 605. La questione è stata evidenziata nella decisione assunta, a settembre 2021, dal Comitato per i diritti dei bambini: cfr. S. Theil, *A Cause worthy of more effort: the Committee on the Rights of the child and the climate change decision*, in *The Cambridge Law Journal*, 1, 2022, pp. 1 ss.

<sup>29</sup> Ciò sembra confermare la tesi di quanti, in dottrina, hanno evidenziato la sostanziale inutilità, dal punto di vista giuridico, di ogni tentativo di costituzionalizzare la



questi ordinamenti, infatti, non risulta sia mai stata utilizzata tale clausola né che abbia, in qualche misura, limitato o diretto l'azione del legislatore ordinario<sup>30</sup>. Solo nel 2018 il tribunale costituzionale del Nepal ha richiamato la disposizione costituzionale, salvo evidenziare che non era dirimente ai fini della vicenda posta alla sua attenzione<sup>31</sup>; mentre nel 2013 la Corte costituzionale dell'Ecuador, nel valutare la legittimità costituzionale di un accordo di cooperazione internazionale tra l'Ecuador e il Perù in materia climatica, non ha neanche richiamato l'articolo 414 che ha previsto la suddetta clausola<sup>32</sup>.

Bisogna, quindi, volgere lo sguardo alle Costituzioni che non hanno una clausola climatica ovvero alle altre 137 Costituzioni che hanno comunque un riferimento alla questione ambientale in Costituzione<sup>33</sup>.

È interessante analizzare i due formanti, quello normativo e giurisprudenziale.

Dal punto di vista normativo si può notare che rispetto ai 137 ordinamenti che recano un riferimento costituzionale all'ambiente, almeno 24 hanno adottato una legge organica per contrastare i cambiamenti climatici<sup>34</sup>. Analizzando, tuttavia, le banche dati mondiali sul *climate change*

---

questione climatica e quella ambientale più in generale: cfr. O. Carton, *De l'inutilité d'une constitutionnalisation du droit de l'environnement*, in *Les Petites Affiches*, 175, 2005, pp. 3 ss. e A. Capitani, *La Charte de l'environnement: un leurre constitutionnel?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 3, 2005, pp. 494 ss. Definisce, al riguardo, le clausole climatiche introdotte in Costituzione un caso di "greenwashing costituzionale" F. Gallarati, *Il contenzioso climatico*, cit., p. 180.

<sup>30</sup> ... se si eccettua per l'adozione di alcuni piani, di natura politica e privi di efficacia giuridica vincolante, volti a tratteggiare alcuni impegni in materia di contrasto, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici: cfr. J.R. May, E. Daly, *Global Climate Constitutionalism*, cit., pp. 241 ss. .

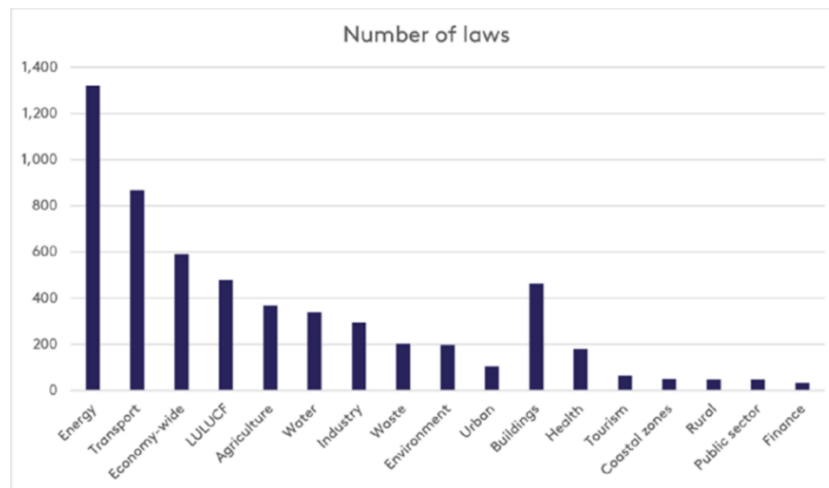
<sup>31</sup> Corte Suprema del Nepal, *Shrestha v. Office of the Prime Minister*, 25 dicembre 2018: la questione originava da un ricordo diretto alla Corte contro lo Stato colpevole di non aver emanato alcuna legge per contrastare i cambiamenti climatici. Il giudice dà ragione ai ricorrenti e ordina allo Stato di approvare una normativa in materia ma lo fa non richiamando la norma costituzionale in materia di clima quanto quella, più generica, in materia di ambiente. La vicenda la ricorda F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, in *BioLaw Journal*, 2, 2022, p. 174.

<sup>32</sup> Corte Costituzionale Ecuador, Dictamen n. 016-13-DTI-CC del 3 luglio 2013. Come ricorda F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico*, cit., in Ecuador vi sono stati almeno due altri casi, dinanzi a tribunali ordinari, con oggetto la questione climatica, ma in entrambi i casi il giudice non ha ritenuto di richiamare la clausola climatica prevista in Costituzione (p. 1100 e spec. note 95 e 96).

<sup>33</sup> Cfr. A. Claire, S. Fankhauser, C. Gennaioli, The national and international drivers of climate change legislation, in A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany (cur.), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham 2017, pp. 19 ss. e T. L. Muinzer, What do we mean when we talk about national climate change acts, in Id. (cur.), *National Climate Change Acts*, Hart Publishing, 2020, pp. 11-42. Dello stesso autore si veda anche l'analisi più aggiornata T. L. Muinzer, What are national 'climate change acts'?, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 4, 2021, pp. 419-438.

<sup>34</sup> La legge-madre ovvero quella che ha fornito da esempio a tutte le normative successive è il *Climate Change Act* adottato in Gran Bretagna nel 2008 e più volte modificato: per un commento comparato ed attualizzato sull'efficacia di questo atto si veda R. Macrory, T.L. Muinzer, *The UK's Climate Change Act*, in T.L. Muinzer (cur.), *The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Hart Publishing, 2020, pp. 69 ss.

*law*<sup>35</sup>, è possibile, tuttavia, contare oltre 2940 atti normativi, tra leggi, regolamenti e decreti, volti a contrastare singoli aspetti del cambiamento climatico o ad assicurarne la mitigazione e l'adattamento. Scorporando, poi, singole questioni tematiche connesse, quanto meno in termini di effetti, al cambiamento climatico, è possibile evidenziare come la maggior parte di tali interventi normativi attengono il settore dell'energia, dei trasporti, dell'uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF). Di seguito una tabella semplificativa<sup>36</sup>:



Le normative adottate, se analizzate, seppur sommariamente, in chiave comparata, rispondono essenzialmente a 3 obiettivi<sup>37</sup>.

In primo luogo esse stabiliscono standard minimi che impongono alle diverse tipologie di attori, pubblici e privati<sup>38</sup>, di adottare determinati comportamenti e ne vietano altri. Tra questi vi sono gli obblighi di comunicazione delle emissioni di Co2, le moratorie e i divieti sulla produzione o sull'uso di combustibili fossili (ad esempio in Spagna, Irlanda,

<sup>35</sup> Ed in particolare quella curata dalla Columbia University e dalla LSE: [www.climate-laws.org](http://www.climate-laws.org). In argomento si veda l'analisi condotta da M. Fermeglia, *Comparative Law and Climate Change*, in F. Fiorentini, M. Infantino (cur.), *Mentoring Comparative Lawyers*, Cham 2020.

<sup>36</sup> La tabella è elaborata da Arnaud Koehl su dati del 2022 del Grantham Research Institute.

<sup>37</sup> Si tiene conto, in questa sede, esclusivamente delle 24 leggi espressamente finalizzate a contrastare, in modo organico e strutturato, i cambiamenti climatici. Si tratta, dunque, di quelle che la dottrina ha definito "leggi-quadro" sul clima (cfr. T. Muinzer, *What are national 'climate change acts'?*, cit. pp. 421-430). Per una felice ricostruzione in argomento si veda, di recente, F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione Europea: una comparazione*, in DPCE online, 4, 2021, pp. 3459 ss.

<sup>38</sup> Come giustamente sottolinea Dietzel A., *Non-state climate change action: Hope for just response to climate change?*, in *Environmental Science & Policy*, 131, 2022, pp. 128 ss., occorre che siano coinvolti anche i soggetti privati, oltre a quelli pubblici, nell'adozione di misure per contrastare il cambiamento climatico, altrimenti gli sforzi statali rischiano di essere controproducenti o inefficaci.

Francia<sup>39</sup>, Corea e Australia<sup>40</sup>, Nuova Zelanda<sup>41</sup>) e le leggi sulla pianificazione territoriale e sul consumo del suolo (ad esempio in Francia e Gran Bretagna).

In secondo luogo fissano degli incentivi economici che mirano a spostare la domanda verso soluzioni sostenibili. In Cile come in Germania, ad esempio, i governi hanno introdotto sussidi per le rinnovabili ed hanno ridotto, in modo consistente, i sussidi ambientalmente dannosi ovvero quegli incentivi economici a settori produttivi inquinante<sup>42</sup>. Laddove, poi, gli incentivi economici si rivelano insufficienti, possono essere effettuati investimenti diretti da parte degli attori statali, ad esempio per soluzioni

---

<sup>39</sup> Il caso francese, tra questi, è molto interessante. Ci si riferisce alle Loi n. 2015-992 del 17 agosto 2015 (poi integrata nel 2021, come si dirà nel proseguo) sulla transizione energetica per la crescita verde che si presenta quale una legge quadro con un medesimo obiettivo, ovvero ridurre le fonti di inquinamento e assicurare la produzione di energia da fonti non fossili in Francia, preservando il territorio e sostenendo la transizione verde delle imprese. E' interessante richiamare la decisione del Conseil constitutionnel n° 2015-718 DC del 13 agosto 2015 che, nell'esaminare la legge preventivamente, pur dichiarando incostituzionali talune disposizioni, ha evidenziato come la stessa risponda alla necessità di dare attuazione al preambolo della Costituzione francese sulla tutela dell'ecosistema. Sul punto cfr. Barthelemy C., Vidal L., *Le droit de l'énergie*. Presentation, in *Revue française de droit administrative*, 2, 2017, pp. 229-230. In argomento si veda R. Scarciglia, *Brevi riflessioni in materia di diritto amministrativo dell'energia in Francia e Regno Unito*, in [https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/22317/1/10\\_BSA5Energia\\_innovazione.pdf](https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/22317/1/10_BSA5Energia_innovazione.pdf) [2021] .

<sup>40</sup> P. Christoff, R. Eckersley, *Convergent evolution: framework climate legislation in Australia*, in *Climate Policy*, 21, 2021, pp. 1190-1204.

<sup>41</sup> Lo sottolinea P. Taylor, *The New Zealand Legislation. Pursuing the 1.5°C Target Using a Net Zero Approach*, in T.L. Muinzer (cur.), *The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Hart Publishing, 2020, pp. 199 ss. il quale tuttavia sottolinea come la normativa adottata nel 2019, prevedendo l'abbandono delle fonti fossili e del carbone, fosse fortemente divisa tanto da essere stata poi modificata radicalmente dal nuovo governo.

<sup>42</sup> Qualcosa di simile si è provato in Italia con l'approvazione del Decreto Legge Clima (n. 111 del 2019) che ha dato seguito all'art. 68 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221 incaricando il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di predisporre, con cadenza annuale un "Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli". In base alle disposizioni di legge, i sussidi del Catalogo sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni. Successivamente l'articolo 1, comma 99 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha attribuito al Ministero dell'ambiente il compito di studiare proposte per la programmazione della riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi, prevedendo l'istituzione di una apposita Commissione interministeriale (con Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 29 del 5 febbraio) che, a novembre 2020, ha elaborato una serie di proposte normative volte a rivedere tali sussidi (cfr. <https://www.mite.gov.it/comunicati/si-e-insediata-la-commissione-la-riduzione-dei-sussidi-ambientalmente-dannosi>). Con la caduta del Governo Conte 2 e l'insediamento del Governo Draghi le proposte sono state accantonate e i sussidi ambientalmente dannosi sono rimasti tali nonostante "costino" ai contribuenti oltre 22 miliardi all'anno (cfr. l'ultimo rapporto del 2021). D'altronde che l'Italia sia un paese "tiepido" rispetto alla questione climatica, pure al netto della modificazione dell'art. 9 della Costituzione, lo evidenziava già R. Louvin, *Spazi e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2021, pp. 935 ss.

basate sulla natura e sul ripristino degli ecosistemi (ad esempio in Georgia), o per sistemi di allerta precoce per i disastri (ad esempio in Cambogia).

In terzo luogo le normative introdotte mirano ad assicurare una adeguata informazione ambientale verso le imprese e la cittadinanza per accrescere l'educazione e la consapevolezza dei problemi legati al cambiamento climatico<sup>43</sup>, migliorando, anche economicamente, gli sforzi di ricerca e sviluppo e ad aumentando la trasparenza in modo che i cittadini e i consumatori siano consapevoli dell'impatto climatico di specifiche politiche e prodotti (il caso danese è emblematico al riguardo<sup>44</sup>, ma ugualmente la legge tedesca, quella svedese<sup>45</sup>, quella della Corea).

Un'altra caratteristica delle normative specifiche adottate è che esse traggono, quasi sempre<sup>46</sup>, origine dall'Accordo di Parigi siglato nel 2015 da 193 Stati che si sono impegnati di ridurre di 2°C il riscaldamento globale rispetto ai livelli preindustriali<sup>47</sup>. Uno strumento operativo dell'Accordo è infatti rappresentato dai c.d. Nationally Determined Contributions (NDC) che dovrebbero riassumere il modo in cui i singoli Stati intendono rispettare gli impegni assunti nell'ambito dell'UNFCCC. Tuttavia, da soli non sono sufficienti a garantire che l'azione nazionale abbia efficacia: nella maggior parte dei casi gli NDC non sono giuridicamente vincolanti, quindi i Paesi che non rispettano i loro impegni non possono essere obbligati a cambiare rotta. Inoltre essi offrono una panoramica delle azioni che si intendono intraprendere, ma non sono abbastanza dettagliati da fornire indicazioni su come gli sforzi per raggiungere gli obiettivi saranno attuati nella pratica e non rappresentano, necessariamente, le intenzioni delle principali parti interessate, come i cittadini, il settore privato e gli organismi non

---

<sup>43</sup> Interessante al riguardo la legge francese del 2021, conseguente alla *Convention citoyenne pour le climat*, la Loi n. 2021-1104 del 22 agosto 2021 (detta *Loi climat et resilience*) che ha sostanzialmente fissato nuovi parametri per l'emissione di sostanze inquinanti (più ambiziose rispetto agli Accordi di Parigi) ed ha introdotto molte varie dall'utilizzo del fotovoltaico nei centri urbani allo spreco alimentare. Esamina la normativa, ricca di spunti anche per il contesto italiano, R. Noguellou, *La loi Climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette*, in *AJDA - L'Actualité juridique. Droit administratif*, 3, 2022, pp. 160 ss. Svolge una analisi comparata anche dei diversi modelli di partecipazione in tale ambito M. Carducci, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Diritto costituzionale*, 3, 2020, pp. 67 ss.

<sup>44</sup> Ci si riferisce alla legge n. 716 del 2014 come sostituita dalla legge di iniziativa popolare del 2020, come evidenziato da S. L. Nash, R. Steurer, *From symbolism to substance: what the renewal of the Danish climate change act tells us about the driving forces behind policy change*, in *Environmental Politics*, 3, 2022, pp. 453 ss.

<sup>45</sup> Per una efficace comparazione delle principali normative in materia post-Uk si veda S.L. Nash, R. Steurer, *Climate Change Acts in Scotland, Austria, Denmark and Sweden: the role of discourse and deliberation*, in *Environmental Politics*, 9, 2021, pp. 1120 ss.

<sup>46</sup> Ovvero, nel caso di normative adottate prima dell'Accordo di Parigi, occorre evidenziare come queste siano state poi modificate in linea con gli obiettivi del suddetto accordo, a conferma dell'efficacia, non solo politica, dell'accordo medesimo.

<sup>47</sup> In questi termini M. Duwe, R. Bodle, *Paris Compatible' Climate Change Acts? National Framework Legislation in an International World*, in T.L. Muinzer (cur.), *The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Hart Publishing, 2020, pp. 43-68 e spec. pp. 50-52. Sulla struttura e sul contenuto dell'Accordo di Parigi, si veda J.E. VIÑUALES, *The Paris Agreement on Climate Change: Less is More*, in *German Yearbook of International Law*, 2016, p. 11 ss.

governativi, che spesso non vengono consultati sul loro contenuto<sup>48</sup>. Proprio per questo i principali governi hanno ritenuto doveroso introdurre, come si è accennato, specifiche normative in materia, così da rendere giuridicamente vincolanti gli obiettivi indicati dai NDC<sup>49</sup>.

Il piano giurisprudenziale è, forse, ancora più interessante<sup>50</sup>. Pur non essendo questa la sede per una disamina attenta della questione<sup>51</sup>, è possibile, sommariamente, individuare 3 diversi orientamenti in materia, facendo riferimento alle principali decisioni assunte dai tribunali di alcuni dei 137 paesi che, pur non avendo un esplicito riferimento al clima in Costituzione, considerano la tutela dell'ambiente come un diritto fondamentale.

Un primo orientamento, che potremmo definire di *attivismo climatico giudiziario*, considera il diritto ad un clima salubre quale diritto

---

<sup>48</sup> Sul punto, nell'immediato, cfr. S. Maijean-Dubois, M. Wemaere, T. Spencer, *A Comprehensive Assessment of options for the Legal Form of the Paris Climate Agreement*, Working Paper n. 15, 2014, IDDRI, SciencePo, e, più di recente, T. Scovazzi, *Dal Protocollo di Kyoto All'Accordo di Parigi*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 78, 2021, pp. 469-476.

<sup>49</sup> Al riguardo è ancora una volta interessante il caso francese: nel famoso caso *Affaire du Siècle*, deciso dal tribunale amministrativo di Parigi il 14 ottobre 2021., quattro organizzazioni non governative impegnate nella tutela dell'ambiente (Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France) hanno fatto causa allo Stato per non aver adeguato le proprie politiche agli obiettivi contenuti nella NDC. Il tribunale amministrativo ha riconosciuto piena validità giuridica all'NDC e ha ritenuto che lo Stato non stesse rispettando la tendenza di contenimento dell'inquinamento da CO<sub>2</sub> ivi prevista, anche in relazione al c.d. carbon budget - ovvero alla quantità di anidride carbonica che un paese, un'azienda o un'organizzazione ha concordato di produrre in un determinato periodo di tempo - previsto dalla legislazione francese in materia di clima. Il tribunale francese ha, di conseguenza, ordinato allo Stato di introdurre, entro il 31 dicembre 2022, una serie di misure (senza indicare quali) volte ad assicurare il rispetto degli obiettivi di tendenza previsti dal carbon budget e dalla NCD. Sul punto: C. Cournil, M. Fleury, *De « l’Affaire du siècle » au « casse du siècle » ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative*, in *La Revue de droit de l'homme*, 2, 2021, in <https://journals.openedition.org/revdh/11141#ftn2> e, in italiano, L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du siècle”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, pp. 327-335.

<sup>50</sup> Lo sottolinea efficacemente B. Pozzo, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. Sindico, M.M. Mbengue (cur.), *Comparative climate change litigation*, Cham 2021, pp. 593 ss. Ugualmente A. Ciervo, *Un altro mondo (non) è possibile. Diritto costituzionale, ambiente e Climate Justice*, in *Parolechiave*, 2, 2021, pp. 65 ss.

<sup>51</sup> Sul tema del contenzioso climatico la dottrina è ormai molto ricca per cui è possibile rinviare, per una ricostruzione complessiva, limitandoci ai testi in lingua italiana, quanto meno a M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in DPCE online, 2, 2020, pp. 1345 ss., S. Baldin, P. Viola, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2021, pp. 597 ss., F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., pp. 157 ss.. Sulla nozione di “contenzioso climatico” si v. anche J. SETZER, M. BANGALORE, *Regulating climate change in the courts*, in A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, M. NACHMANY (a cura di), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017, pp. 177 ss.; M. BURGER, J.M. GUNDLACH, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, Nairobi, 2017; S. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space?*, in DPCE online, 2, 2020, pp. 1424.

gerarchicamente sovraordinato a tutti gli altri diritti fondamentali: da esso promanano gli altri diritti in quanto, in assenza di un clima salubre, nessun diritto è esercitabile. In tal senso possono essere citate, tra le altre, la famosa sentenza *Urgenda* definita dalla Corte suprema dell'Olanda nel 2019<sup>52</sup>, la sentenza colombiana del 2018<sup>53</sup>, la decisione del Consiglio di Stato francese del 2021<sup>54</sup> e, nello stesso anno, quella della corte federale dell'Australia<sup>55</sup>.

In tutte queste decisioni, seppur con sfumature e toni diversi, i giudici hanno ritenuto di dover agire attivamente nel contrasto ai cambiamenti climatici, imputando agli Stati obblighi specifici e giungendo a fissare agli stessi termini entro cui invertire la rotta o, perfino, definendo i limiti di riduzione da dover raggiungere e la relativa tempistica. Tale attivismo – che, come si è visto, prescinde dalla natura dell'ordinamento di *civil* o *common law* – è giustificato dagli stessi giudici con l'esigenza di evitare “the greatest inter-generational injustice ever inflicted by one generation of humans upon the next”<sup>56</sup>.

Il secondo orientamento – che potremmo definire di *cautela climatica* – pone, invece, la questione climatica sullo stesso piano delle altre: i giudici ritengono necessario un bilanciamento tra una pluralità di interessi e di diritti, ivi compresi quelli connessi allo sviluppo economico. Questa lettura è stata data dal Tribunale costituzionale tedesco, con la già richiamata sentenza *Neubauer* del 2021<sup>57</sup> e, tra i tanti, dal tribunale neozelandese con la

---

<sup>52</sup> Corte suprema olandese, caso *Fondazione Urgenda vs. Paesi Bassi*, decisione del 20 dicembre 2019. E' da notare che, in tal caso, la Corte ha basato la propria decisione non solo sugli articoli 2 e 8 della CEDU ma anche su alcuni atti non obbligatori adottati dall'IPPC “dimostrando così la rilevanza particolare degli atti di soft law ai fini dello sviluppo del diritto internazionale in tema di tutela dell'ambiente” (P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., p. 601). Ugualmente V. Jacometti, *La sentenza Urgenda del 2018 : prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2019, pp. 121 ss.

<sup>53</sup> Corte suprema della Colombia, caso *Future Generations vs. Ministero dell'Ambiente*, definito il 5 aprile 2018.

<sup>54</sup> Ci si riferisce alla sentenza *Commune de Graande Synthe vs. France* emanata dal Consiglio di Stato il 1 luglio 2021 con cui si ingiunge al Governo di adottare, entro il 31 marzo 2022, misure ulteriori per il rispetto degli obiettivi fissati nella NDC: cfr. A. Garric, S. Mandard, *Le Conseil d'Etat demande au gouvernement de « prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre »*, *Le Monde*, 2 luglio 2021. In generale, sul tema, si veda l'analisi di S. Schmitt, *L'emersione della giustizia climatica in Francia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2021, pp. 955 ss.

<sup>55</sup> Corte Federale australiana, caso *Anjali Sharma vs. Ministro per l'ambiente*, decisa il 27 maggio 2021.

<sup>56</sup> Così la corte federale australiana nel caso sopra citato (par. 293), dando, in tal modo, valore giuridicamente vincolante al principio dell'equità intergenerazionale come sottolineato efficacemente da P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., p. 602.

<sup>57</sup> Tribunale costituzionale tedesco, *Neubauer vs. Germania*, decisione del 24 marzo 2021. Sulla questione si veda, tra gli altri, S. Theil, *Cautious scrutiny: The Federal Climate Change Act case in the German Constitutional Court*, in *The Modern Law Review*, 1, 2022, pp. 1 ss. e F. Ekardt, *Freedom, Human Rights, Paris Agreement, and Climate Change: The German Landmark Ruling on Climate Litigation*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 2, 2022, pp. 5 ss. .

decisione *Smith vs. Fonterra* dello stesso anno<sup>58</sup>. Nel caso tedesco, il giudice costituzionale, pur riconoscendo un preciso obbligo statale nel contrastare i cambiamenti climatici, ha evidenziato come l'attuazione di tale obbligo debba tenere conto di altre priorità di pari livello, come ad esempio lo sviluppo, le esigenze del mercato, la tutela dei diritti dei lavoratori e degli imprenditori. Per il giudice tedesco, dunque, lo Stato ha un ampio margine di discrezionalità nell'attuare le politiche internazionali per il clima e il suo compito è verificare la ragionevolezza e la proporzionalità di tali misure rispetto alla pluralità di interessi di rilievo costituzionale<sup>59</sup>. Nel caso neozelandese la Corte, pur dopo aver riconosciuto l'obbligo statale ad intervenire per constatare il cambiamento climatico, ha evidenziato come non fosse dimostrata, dal ricorrente specifico, la connessione tra il danno denunciato e un'immediata lesione di un proprio diritto, sottolineando, soprattutto, come il danno denunciato fosse la conseguenza dell'esercizio di una legittima attività, perfettamente compatibile con la normativa ambientale. La Corte, infatti, in tal caso, dichiara non sussistere il *public nuisance* – su cui si basava l'accusa – in quanto il convenuto esercita la propria attività in attuazione della normativa vigente: da qui la precisazione della Corte secondo cui spetta al decisore pubblico intervenire per stabilire regole diverse, sempre che voglia farlo, tenendo ben presente le complessive esigenze della collettività che non si esauriscono nella lotta ai cambiamenti climatici.

Il terzo orientamento è di segno totalmente opposto rispetto al primo e vede i giudici, specialmente costituzionali, ritenere di non poter intervenire in argomento in quanto considerano la tematica una questione politica, da rimettere nelle mani del Governo e del Parlamento. Questo orientamento, per così dire di *formalismo climatico*, trova negli Stati Uniti d'America il suo archetipo più evidente. Le numerose sentenze, dalle corti di appello e distrettuali fino alla Corte Suprema, danno una risposta negativa alla domanda se spetti al giudice il compito di dettare ordini alla politica in materia di cambiamenti climatici. Il noto caso *Juliana*, deciso nel gennaio 2020, è emblematico da questo punto di vista: i giudici, ribaltando la precedente decisione del giudice distrettuale del novembre 2016, hanno evidenziato come spetti esclusivamente all'autorità politica decidere se e come contrastare i cambiamenti climatici. La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America è parsa essere dello stesso avviso: nella sentenza del luglio 2022, *West Virginia vs. EPA*, la Corte ha dichiarato parzialmente incostituzionale il *Clean Power Plan* varato dal Presidente Obama nel 2015 e con cui si riconosceva in capo all'agenzia federale per l'ambiente (l'EPA) il

---

<sup>58</sup> Su cui vedi la convincente analisi di C. E. Foster, *Novel climate tort? The New Zealand Court of Appeal decision in Smith v Fonterra Co-operative Group Limited and others*, in *Environmental Law Review*, 3, 2022, pp. 224 ss.

<sup>59</sup> Nel caso di specie il giudice ha censurato la normativa tedesca in materia di cambiamenti climatici, giudicandola incostituzionale nella parte in cui non ripartiva, in maniera proporzionale nel tempo e tale da raggiungere gli obiettivi di lungo periodo, i limiti di emissione in atmosfera, in tal modo ponendo a rischio le generazioni future. Cfr., per un commento aggiornato a novembre 2022 e in chiave comparata, B. Mayer, *Prompting climate change mitigation through litigation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 4, 2022, pp. 1 ss.

potere di fissare limiti nelle emissioni di sostanze inquinanti<sup>60</sup>; ad avviso della Corte tale potere spetta esclusivamente all'autorità politica e non può essere demandato ad organi amministrativi<sup>61</sup>. In termini non dissimili si è pronunciato il tribunale di prima istanza del Belgio che, nel giugno 2021, nel caso *Klimaatzaak*, pur riconoscendo l'inerzia statale nella lotta ai cambiamenti climatici, ha ritenuto di non poter condannare lo Stato ad intervenire perché la decisione di fissare limiti alle sostanze inquinanti, e la definizione della stessa misura, spetta esclusivamente all'autorità politica<sup>62</sup>.

#### 4. Cambiamenti climatici e forma di Stato tra “venue shopping” e separazione dei poteri

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale ci conduce alla terza domanda posta all'inizio della nostra riflessione ovvero se e come la questione climatica impatti, direttamente o indirettamente, sulla forma di Stato.

Negli ultimi anni il clima è divenuto un tema rilevante nel contenzioso giudiziario. Gruppi di cittadini, associazioni civiche, fondazioni, hanno utilizzato la leva giudiziaria per costringere i Parlamenti e i governi ad adempiere agli obblighi di diritto internazionale in materia di contrasto ai cambiamenti climatici. Si tratta di vere e proprie azioni di lobbying che hanno trovato nel c.d. “venue shopping” lo strumento principale<sup>63</sup>.

Con la nozione di “venue shopping” si fa riferimento alle attività attraverso cui gruppi di pressione portatori di interessi anche istituzionali cercano un contesto decisionale in cui possano rappresentare il proprio interesse in una condizione di maggiore vantaggio.

Studiato inizialmente negli anni '60 nel contesto statunitense, il “venue shopping”, presupponendo una pluralità di Autorità dotate di uguale potere nel processo decisionale, consiste, in primo luogo, nella scelta, da parte del lobbista, del contesto istituzionale a lui più favorevole.

Il portatore di interessi “compra” in questo modo la “venue” ovvero il luogo di *policy* dove iniziare la propria azione (un ministero, il Parlamento, un tribunale, una autorità amministrativa) ritenendolo più propizio alla tutela del proprio interesse in virtù o di una consonanza politica o di una acclarata vicinanza culturale. L'obiettivo del rappresentante di interessi è quello di trainare gli altri centri di decisioni facendo leva su quello a lui più favorevole, quasi utilizzando quest'ultimo per convincere gli altri. Potrebbe infatti ingenerarsi nei decisori un effetto imitativo rispetto al primo attore che ha assunto una posizione favorevole all'interesse: ciò può avvenire sia perché il primo attore è considerato dagli altri talmente autorevoli da non poter essere smentito (creando così un possibile effetto-soggezione) sia per

---

<sup>60</sup> Per un primo commento della sentenza si legga L. Parona, *La Corte Suprema si pronuncia sul Clean Power Plan: prime note a West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency*, in *DPCE online*, 3, 2022, pp. 1597 ss.

<sup>61</sup> Sul punto si veda il dibattito commentato di M. Gerrard, J. Spalding, J. Tauber, K. Matthews, *West Virginia v. Environmental Protection Agency: The Agency's Climate Authority*, in *Environmental Law Report*, Columbia Law School, 6, 2022, pp. 52 ss.

<sup>62</sup> P. Pustorino, *Cambiamenti climatici e diritti umani*, cit., p. 601.

<sup>63</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a P.L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi e procedure*, Il Mulino 2020, pp. 279 ss.



una scarsa propensione degli altri attori ad analizzare le diverse *issues* (effetto-affaticamento: il troppo lavoro spinge il decisore ad assecondare la posizione di un altro attore per carenza di tempo a disposizione).

In secondo luogo tale strumento può essere utilizzato dal lobbista per mutare il luogo della decisione, spostando la tematica su un piano diverso ma talmente significativo da costringere gli altri attori ad assecondare la decisione assunta. Facciamo un esempio. In una commissione parlamentare si sta discutendo un disegno di legge in materia di tutela dell'ambiente. Se il portatore di interessi percepisce un terreno non favorevole alla sua tesi, potrebbe realizzare le condizioni necessarie per spostare la questione dinanzi un'aula di tribunale così costringendo un giudice ad assumere una posizione nella speranza che l'autorità politica si faccia convincere da quella giudiziaria.

Tutto questo è quello che sta avvenendo con riferimento al tema dei cambiamenti climatici. In tal modo il lobbista sposta il dibattito in un'arena completamente diversa. Tale strumento, come si è visto, è utilizzato soprattutto da quei portatori di interessi economicamente più deboli o che faticano ad accedere al decisore politico. Prendendo atto delle loro difficoltà spesso materiali o relazionali, tali attori cercano di spostare la competizione tra interessi in un luogo più equilibrato o con regole uguali per tutte (come l'aula di un tribunale, appunto) o di maggiore visibilità<sup>64</sup>.

La logica di tale azione è efficace, però, esclusivamente in quei sistemi in cui il potere giudiziario ritiene di poter dettare indicazioni puntuali al potere legislativo e al potere esecutivo, incidendo, dunque, sul principio della separazione dei poteri.

Quest'ultima riflessione richiederebbe, di per sé, un approfondito studio; per limitarsi a primi commenti, ciò che rileva è che la questione climatica, con tutta la sua virulenza, sta incidendo in modo significativo su tale principio e sta spingendo sempre di più il potere giudiziario a "diffidare" gli organi rappresentativi della volontà popolare ad intervenire, con specifici atti normativi, per affrontare quella che, giustamente, è ritenuta la vera sfida del tempo presente.

La sentenza *Urgenda*, prima richiamata, è probabilmente l'esempio più evidente di tale approccio. Il giudice olandese riconosce espressamente che è compito del potere politico valutare come e in che misura regolare e attuare i piani di riduzione delle sostanze inquinanti e, dunque, dare esecuzione agli obblighi internazionali in materia; tuttavia, rivendica, quasi con orgoglio, il proprio potere di stabilire se l'autorità politica ha agito e sta agendo in conformità a tali obblighi e, dunque, se le misure adottate contribuiscono

---

<sup>64</sup> Secondo quanto teorizzato per primo da E.E. Schattschneider (in *The Semi-Sovereign People: a realist's view of democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, 1960) con riferimento al contesto nordamericano, in taluni casi e a talune condizioni è possibile per le lobbies, "guardandosi intorno", selezionare uno spazio favorevole maggiormente ricettivo, almeno in potenza, rispetto alle loro posizioni. In tal modo gli interessi privati tentano di allontanare le proprie istanze dai luoghi in cui sono svantaggiati portandole in quei centri decisionali in cui hanno influenza o sono favoriti dalle regole prevalenti del gioco: il primo soggetto ad utilizzare tale tecnica è stata l'*American Civil Liberties Union* che per far tutelare interessi fondamentali non considerati tali dal legislatore agirono in sede civile e penale contro il governo, imponendo a quest'ultimo di modificare l'ordinamento normativo.

effettivamente all'inversione della tendenza<sup>65</sup>. Sulla stessa linea il tribunale costituzionale tedesco e il Consiglio di Stato francese nelle decisioni sopra richiamate<sup>66</sup>.

Di impostazione opposta è la giurisprudenza statunitense: si consideri la già citata sentenza *Juliana* in cui il giudice espressamente evidenzia di non avere i poteri per ingiungere alcunchè all'organo politico né, tanto meno, di richiedere l'approvazione di leggi da parte dell'assemblea legislativa<sup>67</sup>.

Resta il tema di fondo: la scienza ci dice che bisogna agire contro i cambiamenti climatici ponendo l'obiettivo a cui la norma deve tendere (es. la percentuale di riduzione delle emissioni nocive) ma la scienza non può dirci come raggiungere quell'obiettivo: questo non può che essere competenza dei Parlamenti e dei Governi.

Gli elementi così sommariamente introdotti confermano come il tema del costituzionalismo climatico sia divenuto centrale nelle dinamiche della forma di Stato quale vera e propria cartina di tornasole nei rapporti tra i poteri dello Stato.

---

<sup>65</sup> Come ha efficacemente osservato P. Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani*, cit., "in questo senso, la giurisprudenza nazionale sembra prefiggersi il duplice obiettivo, da un lato di colmare le lacune di natura e contenuto di taluni obblighi pattizi in materia di protezione dell'ambiente, dall'altro lato di verificare la conformità rispetto alla disciplina sui diritti umani delle legislazioni nazionali adottate, per ragioni di adeguamento alle norme previste nell'Accordo di Parigi, in tema di contrasto al cambiamento climatico" (p. 599).

<sup>66</sup> F. Fontanarosa, *Climate Change Damages: Una analisi comparativa del diritto al clima tra ipotesi di responsabilità e fattispecie risarcitorie*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 2, 2020, pp. 1 ss.

<sup>67</sup> Con ciò consolidando l'orientamento storico sul punto: cfr. *Gilligan vs. Morgan*, 413 US, 1, 1973, p. 10.