

Il ricorso diretto di costituzionalità come strumento di democrazia climatica

di Enrico Buono

Abstract: *Direct constitutional appeals as a tool for planetary climate litigation* – This paper delves into the multifaceted role of direct constitutional appeals in addressing the challenges of climate democracy. It briefly treats innovative environmental governance solutions and new theoretical paradigms, like *Earth System Law* and participatory democracy. The study reconstructs previous proposals for integrating direct appeals into the Italian constitutional framework, highlighting the importance of these instruments for balancing environmental concerns with legislative actions, especially in the context of intergenerational solidarity. The paper then concentrates on the *Bundesverfassungsgericht's* decision regarding the *Federal Climate Protection Act (Bundes Klimaschutzgesetz or KSG)* of 2019, and delves into its impact on global climate justice in a multilevel perspective. The study proposes a reconsideration of existing legal frameworks, particularly in jurisdictions lacking direct appeal mechanisms, to effectively address the challenges of the climate crisis. This approach suggests a potential realignment of legal responses to better meet the urgent environmental demands of our times.

385

Keywords: Direct constitutional appeals; Intertemporal fundamental rights; Planetary climate litigation; Transnational climate democracy.

1. Il ricorso diretto di costituzionalità: un possibile strumento di democrazia climatica?

Nell'era dell'Antropocene¹, la crisi climatica postula una rimeditazione del circuito democratico-rappresentativo e dei correttivi apportabili alle sue distorsioni, con particolare riguardo a quelle istanze di portata intergenerazionale che il ceto politico – in un simbolico *divorzio* dal futuro² – non pare recepire con la dovuta urgenza. In alcune esperienze, il ricorso

¹ Com'è noto, il termine è stato coniato nel 2000 dal Premio Nobel per la chimica Paul Josef Crutzen: P.J. Crutzen, E.F. Stoermer, *The "Anthropocene"*, in 41 *IGBP Global Change Newsletter* 2000; Id., *Benvenuti nell'Antropocene! L'uomo ha cambiato il clima, la terra entra in una nuova era*, Milano, 2005. Da ultimo, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 51.

² Cfr. R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luiss Open*, 28 maggio 2021.

diretto di costituzionalità emerge, risignificandosi, quale dispositivo di *democrazia climatica*, seppur in un'ottica rimediale e successiva³.

Può, allora, concepirsi un'inversione prospettica – da *top-down* a *bottom-up* – dei tradizionali strumenti della giustizia costituzionale, aprendo ad una visione della stessa quale meccanismo di “democratizzazione”, quando non addirittura di “resistenza” o di “disobbedienza”⁴? Può una simile operazione invocarsi anche in ordinamenti che non prevedono la ricorribilità diretta, quale quello italiano, seppur limitatamente alla materia ambientale (come in un recente passato s'è proposto per la materia elettorale)⁵? L'urgenza della crisi climatica, con i suoi drammatici epifenomeni, impone quantomeno di esplorare tale opzione.

L'intento di questo lavoro è, pertanto, duplice, così come la sua struttura.

La prima parte affronta (nel prosieguo del presente paragrafo §1.) la provocatoria questione del ricorso diretto di costituzionalità quale forma di tutela del principio democratico, interrogandosi sull'opportunità della sua introduzione nel nostro ordinamento, sulla scorta dell'autorevole proposta di Jörg Luther di prevedere la ricorribilità diretta «laddove esistono delle 'faglie' nel ricorso in via incidentale»⁶.

La seconda parte (§2. e §3.) è dedicata all'analisi del ruolo del ricorso diretto di costituzionalità quale strumento di giustizia climatica di respiro transnazionale. Negli ordinamenti che prevedono simili meccanismi processuali di accesso, infatti, i ricorsi in materia ambientale sono sempre più frequenti, anche al fine di compensare la “miopia” del legislatore rispetto ai mandati costituzionali di solidarietà intergenerazionale. Il recepimento delle istanze di tutela ambientale della società civile e dei movimenti giovanili passa sempre più spesso attraverso strumenti processuali, attivati in una fase *patologico-successiva*. In questa direzione si iscrive la nota ordinanza emessa dal *Bundesverfassungsgericht* nel caso *Neubauer* (24 marzo 2021)⁷, sollecitata proprio da quattro *Verfassungsbeschwerden*⁸. La pronuncia in commento ha dichiarato l'incostituzionalità della legge federale sulla protezione del clima del 2019 (*Bundesklimaschutzgesetz* o *KSG*), accogliendo le censure che hanno

³ Si veda G. Naglieri, *Il ricorso diretto di costituzionalità nell'era della crisi della politica. Verfassungsbeschwerde e recurso de amparo tra percorsi di innovazione e apertura alla società*, in *Federalismi.it*, 11, 2023, 158-178, spec. 161 ss.; nonché, *amplius*, Id., *Giudicare e ottemperare. Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*, Santarcangelo di Romagna, 2023.

⁴ T. Groppi, *La Corte e 'la gente': uno sguardo 'dal basso' all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2, 2019, 408-437, 409.

⁵ A. Anzon Demmig, *La tutela dei diritti fondamentali tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione costituzionale*, in R. Tarchi (cur.), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino, 2012, 122. Cfr. J. Luther, *Il rinnovato interesse italiano per la Verfassungsbeschwerde: elementi di politica costituzionale comparata*, in R. Tarchi (cur.), *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 98.

⁶ Testimonianza della relazione del compianto Jorg Luther riportata da C. Fasone, *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità – Resoconto convegno Pisa 19-20 settembre 2008*, in *Amm. camm.*, 11 novembre 2008, 15.

⁷ BVerfG, 1 BvR 2656/18 *et al.*, del 24 marzo 2021 (d'ora in avanti: “*Neubauer*”).

⁸ 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20.

ravvisato nella distribuzione non proporzionale del budget di carbonio tra le generazioni una lesione dei diritti fondamentali delle generazioni future: diritti fondamentali che, secondo Karlsruhe, «offrono ai ricorrenti una protezione contro gli oneri di riduzione dei gas serra imposti dall'art. 20a GG in quanto garanzie intertemporali di libertà»⁹.

L'ampia eco suscitata dall'ordinanza in parola ha condotto un autorevole comparatista a ricostruirla in termini di primo esempio di *planetary climate justice*, avente per protagonista una "corte domestica" elevatasi a «*steward* climatico planetario»¹⁰. Aderendo a tale impostazione metodologica, lo scritto tenta di fornire un'analisi degli indici di transnazionalità di questa pronuncia, omettendo la trattazione dei suoi profili d'*intertemporalità* – già ampiamente arati in dottrina¹¹ – per focalizzarsi, piuttosto, sulla sua dimensione *spaziale* e sulle delicate questioni di *locus standi*, affrontate tangenzialmente dai giudici di Karlsruhe.

Il ricorso diretto in generale, e l'istanza di giustizia climatica come sua potenziale *species*, ben si prestano a una rilettura *bottom-up* della tradizionale visione del processo costituzionale. Come affermato in altra sede¹², ascrivere i ricorsi diretti di costituzionalità nell'alveo degli strumenti di democrazia climatica – e, più in generale, di democrazia partecipativa – è senz'altro una provocazione, e richiede una valutazione critica circa il loro potenziale di

⁹ Neubauer, Paragrafo 183. Dove non indicato diversamente la traduzione è mia.

¹⁰ L.J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, in 22 *German L.J.* 1423, 1442 (2021).

¹¹ *Ex plurimis*, R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit.; R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritti Comparati*, 1° luglio 2021; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2021, 222 ss.; cfr. anche S. Baldin, P. Viola, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *DPCE*, 3, 2021, 622-623. Da ultimo, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., 248, sub nota 42; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 1, 2022, 166; A. Pisanò, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, 261 ss.; A. D'Aloia, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw J.*, 2, 2022, 3, 5: «Una sentenza rivoluzionaria, che dimostra proprio come, una volta inserite in Costituzione, certe parole possono acquistare nel tempo forza»; F.G. Menga, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *BioLaw J.*, 2, 2022, 92: «la corte nondimeno finisce per intimare il legislatore tedesco a riformulare una legge [...] mettendo così in evidenza quanto il ricorso al sopra menzionato art. 20a, lungi dal commisurarsi soltanto a un semplice principio d'inclusione e ampliamento che dal presente si estende al futuro, imponga invece una radicale autolimitazione del Noi contemporaneo a favore del futuro»; F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw J.*, 2, 2022, 166.

¹² Sia consentito il rinvio a E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE Online*, 2, 2023, 1943-1956.

*democratizzazione*¹³. Rispetto all'esperienza tedesca, Jörg Luther osservò con singolare preveggenza come la *Verfassungsbeschwerde* avesse inaugurato un nuovo «repubblicanesimo costituzionale», riconoscendo ai consociati il ruolo di primi garanti della Costituzione, intesa quale «dispositivo di integrazione sociale oltre che giuridica»¹⁴.

In Italia, com'è noto, il tema è stato ampiamente dibattuto in Assemblea Costituente (il progetto che Calamandrei presentò alla II Sottocommissione prevedeva la possibilità per «ogni elettore» di impugnare «ogni legge che non fosse stata in vigore da più di tre anni»), per poi essere sottaciuto nella l. cost. 1/1948. Riemerse nei lavori del Comitato Speroni nel 1994 e della Bicamerale D'Alema nel 1997, tornando prepotentemente d'attualità in occasione delle sentenze della Consulta nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, le quali parevano aver introdotto surrettiziamente una forma di ricorso diretto (mediante il procedimento sommario di cognizione *ex art. 702-bis c.p.c.*) e di sindacato astratto in materia elettorale, avvicicabile alla categoria del *ricorso astratto-concreto* tedesco¹⁵.

Già in sede costituente, gli istituti dell'*actio popularis* e del ricorso individuale finirono col sovrapporsi¹⁶. In una prima formulazione dell'articolo 128 – proposta dalla cosiddetta *Commissione dei Settantacinque* – era contemplata la possibilità di sollevare una questione di costituzionalità su iniziativa di diecimila elettori. Un successivo emendamento, presentato da Mortati, inserì il ricorso individuale in luogo di questa forma di azione popolare. Venne infine approvato l'emendamento a firma di Giuseppe Arata, che demandò la definizione delle modalità di accesso a una legge costituzionale. La l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, istituì soltanto il ricorso incidentale, mancando l'occasione per introdurre forme di ricorso diretto.

¹³ A. Ruggeri, *Il processo costituzionale nel pensiero di P. Carrozza e nei più recenti e salienti sviluppi dell'esperienza*, in *Consulta Online*, III, 2020.

¹⁴ J. Luther, *Il rinnovato interesse italiano per la Verfassungsbeschwerde*, cit., 97.

¹⁵ M. Luciani, *I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato*, in *EPRS Servizio di ricerca del Parlamento europeo*, 2017, 13. Per approfondimenti si v. R. Tarchi, *Il ricorso diretto individuale a tutela dei diritti fondamentali: prospettiva comparata e sistema italiano di giustizia costituzionale*, in R. Tarchi (cur.) *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 51-65.

¹⁶ V. Onida, *Relazione di sintesi: prospettive di ampliamento dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in R. Tarchi (cur.) *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 349: «[...] i due tipi di rimedi restano distinti: da un lato il ricorso diretto contro leggi o atti incostituzionali, ad opera di soggetti qualificati o perfino di chiunque (azione popolare); dall'altro lato il ricorso diretto del soggetto che si ritenga vittima di una violazione di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione. Nel primo caso è in primo piano il profilo 'oggettivo' della tutela della Costituzione nei confronti del legislatore o di altro potere pubblico, e l'azione di incostituzionalità serve a realizzare tale tutela, pur se realizza anche, quando sia esperita da un soggetto specificamente interessato, la tutela di un interesse di quest'ultimo. Nel secondo caso è in primo piano il diritto fondamentale spettante al soggetto, e il ricorso costituisce un rimedio a tutela di questo, pur se ovviamente in tal modo si realizza anche l'interesse generale ad ottenere o ripristinare il rispetto della Costituzione. In questo caso la decisione del giudice costituzionale verte su un caso concreto, avvicinandosi per tale aspetto ai modi di essere tipici della giurisdizione comune, e riguardando la concretezza dell'agire (o del non agire) dei poteri pubblici in determinate circostanze più che la portata astratta e generale della legge eventualmente incostituzionale».

L'incidentalità implica una *fictio litis*¹⁷, con apparente difetto della tensione democratica riscontrabile nel ricorso individuale e nell'*actio popularis*. Come autorevolmente osservato, infatti, l'accesso incidentale richiede al cittadino, che dubiti della costituzionalità di una legge, di violarla¹⁸.

L'istituzione del ricorso diretto di costituzionalità ha animato la dottrina costituzionalistica italiana sino ai primi anni Duemila¹⁹. La *funzione pedagogica* – e, *lato sensu*, *nomofilattica*²⁰ – dell'istituto è stata spesso addotta come argomento in favore della sua introduzione. Il ricorso individuale aprirebbe a forme di *resistenza civilizzata*, arginando altresì la tendenziale reticenza dei giudici ordinari nel sollevare ricorsi incidentali. L'*actio popularis* si presterebbe – persino più del ricorso individuale – ad un concreto esercizio di democratizzazione. L'introduzione dell'azione popolare potrebbe, secondo Caielli, fornire un ulteriore strumento per garantire l'attuazione della Costituzione, affiancando gli istituti appositamente deputati, pur senza sostituirli²¹.

La dottrina di segno contrario muove dal paventato rischio di un'eccessiva politicizzazione della Corte Costituzionale, nonché dall'aggravio del carico di lavoro, già registrato nelle esperienze spagnola e tedesca. Luther ha ricordato le perplessità legate all'istituzione del ricorso diretto in Italia, dinanzi alla «esperienza di un popolo aizzato dalle televisioni o dalle piazze a telefonare a Palazzo Chigi o al Quirinale»²². Gli argomenti critici non hanno risparmiato l'asserita funzione pedagogica dell'istituto, in particolar modo ove vengano apposti filtri molto restrittivi. In tale ipotesi, le istanze di tutela verrebbero considerate solo *in limine*: «più che di nuove potenzialità di tutela, sembra che possa parlarsi di nuove possibili fonti di frustrazione processuale di diritti eventualmente conculcati. [...] Proprio questo rilievo fa dubitare circa l'efficacia "pedagogica" che al ricorso diretto individuale si attribuisce: se si ritiene che un (ulteriore) canale processuale messo a disposizione dei cittadini contribuisca a rafforzare in essi la sensibilità costituzionale, non può escludersi che questa sensibilità venga

¹⁷ M. Cappelletti, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Milano, 1955, 13; di *fictio litis* parlò anche Calamandrei in sede di dibattito parlamentare, in particolare nella seduta del 28 novembre 1950.

¹⁸ T. Groppi, *La Corte e 'la gente'*, cit., 423.

¹⁹ R. Tarchi, *Il ricorso diretto individuale a tutela dei diritti fondamentali*, cit., 51-65.

²⁰ *Ivi*, 71.

²¹ M. Caielli, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, 2015, 20: «Utilizzando un'efficace metafora utilizzata da alcuni giudici indiani, la legittimazione popolare ad agire in giudizio per garantire l'attuazione della Costituzione può funzionare come «'alarm clock' that prods the other branches of government into 'waking up' and fulfilling their obligations». Cfr. A. Mehta Sood, *Gender Justice through Public Interest Litigation: Case Studies from India*, in 41 *Vand. J. Transnat'l L.* 33, 846 (2008).

²² J. Luther, *Il rinnovato interesse italiano per la Verfassungsbeschwerde*, cit., 98, il quale ricorda, inoltre, come la Germania sia stata criticata per aver creato, attraverso il suo sistema di giustizia costituzionale, «una sorta di fondamentalismo dei diritti fondamentali, una sorta di *legal occidentalism*».

diminuita dal veder sistematicamente – o quasi – respinte *in limine* le domande di giustizia dedotte»²³.

Allo stato, appare lontana ogni prospettiva *de iure condendo* volta a dare cittadinanza al ricorso diretto nel processo costituzionale italiano. L'osservazione comparatistica può, intanto, fornire utili spunti sul potenziale di democratizzazione insito nella ricorribilità diretta, con particolare riguardo alla materia climatica.

2. Le corti domestiche come *stewards* climatici planetari? Lo spazio nell'ordinanza *Neubauer*, dall'ambiente al clima

La nozione di *climate change litigation* apre la strada a facili rischi di sovrapposizioni concettuali, tanto più ove la si accosti ai profili giuridici della democrazia e della giustizia climatica. Alcune premesse definitorie possono sgomberare il campo da possibili equivoci in ordine, innanzitutto, all'impiego degli aggettivi *ambientale* e *climatico*.

Si aderisce a quanto sostenuto da Carducci, il quale identifica nella nozione di *ambiente* una «figurazione georeferenziata tra condizioni spaziali/condizioni sociali dei danni»²⁴. In altri termini, detta figurazione si traduce in una localizzazione antropocentricamente *ambientata*, riferibile esclusivamente ad un contesto umano e, in particolare, ad un contesto sociale di disagio. Articolate come endiadi, giustizia *ambientale* e giustizia *climatica* presentano una caratteristica comune: il problema di fondo è di giustizia sociale, di distribuzione *intergenerazionale* (nel tempo) ed *intragenerazionale* (nello spazio²⁵) degli oneri di emissione.

È di intuitiva evidenza che i paesi maggiormente colpiti dai fenomeni climatici estremi sono quelli che meno hanno contribuito al cambiamento climatico stesso. La nozione di ambiente postula sempre una *localizzazione* del danno, mostrando i suoi limiti di fronte ad epifenomeni – quali quelli conseguenti alle emissioni climalteranti – difficilmente riconducibili a linee di demarcazione politica. Non essendo più possibile ubicare la fonte di danno, la definizione giuridica del clima postula il superamento della georeferenzialità dell'ambiente, assumendo scala planetaria e ponendosi come “fonte fatto”, cui riconnettere effetti che trascendono i confini statali. Il clima è «un presupposto condizionante il diritto, piuttosto che un suo oggetto; regola le relazioni viventi invece di essere regolato»²⁶.

²³ P. Passaglia, *Sull'inopportunità di introdurre il ricorso diretto individuale: il dibattito italiano*, in R. Tarchi (cur.) *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 344.

²⁴ M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1347. Cfr. M. Carducci, *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo “ecologico”*, in *DPCE Online*, Sp-2, 2023, 212-213.

²⁵ Sulla nozione di *spazio* articolata con riferimento alle caratteristiche del cambiamento climatico, rinvio a M. Carducci, *Climate Change and Legal Theory*, in G. Pellegrino, M. Di Paola (Eds.), *Handbook of the Philosophy of Climate Change*, Cham, 2023, 307-333, spec. 316: «the planetary scenario also highlights the dysfunctionality of traditional concepts of political and territorial unity and state sovereignty with respect to the thermodynamic unity of the climate system».

²⁶ M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. Sacco (dir.), R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021, 53.

Non a caso, la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC) menziona diversamente le due nozioni. Nel preambolo, da un lato, richiama la responsabilità delle parti di assicurare che lo sfruttamento delle risorse naturali, proprie di uno Stato, non provochi «danni all'ambiente di altri Stati o di regioni al di fuori della loro giurisdizione nazionale»²⁷, così confermando la *localizzazione* insita all'idea di ambiente. Dall'altro, ne distingue terminologicamente il *clima*, variamente declinato come «effetti negativi dei cambiamenti climatici»²⁸, «cambiamenti climatici»²⁹, «sistema climatico»³⁰. La UNFCCC aprirebbe, per questa via, alla ricostruzione – prevalente nelle scienze ecologiche – del clima quale funzione ecosistemica di regolazione della vita sulla Terra, compresa quella umana, ma non limitata a quest'ultima.

Laddove, pertanto, la giustizia ambientale attiene a fenomeni localizzabili territorialmente, la giustizia climatica muove dall'assunto che «if pollution can travel across the border, so can legal responsibility»³¹. La *climate litigation strategy* ricostruisce l'obbligazione climatica quale obbligo degli Stati (e delle imprese³²) di ridurre le emissioni climalteranti e adottare misure di mitigazione nel rispetto degli obiettivi posti dagli strumenti internazionali. Ne è argomento centrale il *carbon budget*, ovvero la quantità di anidride carbonica che può essere emessa nell'atmosfera senza compromettere l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura terrestre entro 1,5-2°C, come raccomandato dai più recenti *reports* dell'IPCC³³.

Adottando la lente d'osservazione degli studi di *Earth System Law* – e, dunque, in un'ottica di relazione sistemica multilivello e interdisciplinare³⁴ – le corti domestiche³⁵ paiono affacciarsi sulla scena globale come attori di una

²⁷ Ottavo punto del *Preambolo*.

²⁸ Art. 1, n. 1).

²⁹ Art. 1, n. 2).

³⁰ Art. 1, n. 3).

³¹ M.L. Banda, *Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights*, in *Am. Soc. Int'l L: Insights*, 10 maggio 2018, 1. Ringrazio sentitamente la dott.ssa Rachele Cecchi per avermi fornito il cruscotto bibliografico della sua preziosa relazione, intitolata *Il contenzioso ambientale transnazionale tra North-South Divide e giurisdizione extra-territoriale delle corti*, e tenuta al convegno *Strategic Environmental Litigation. Percorsi di giustizia ambientale per il futuro*, Firenze, 27 novembre 2023.

³² Rinvio alle risultanze della relazione di E. Verdelli, *Gruppi di società e danni ambientali: nuove tecniche di tutela nella giurisprudenza statunitense ed europea*, tenuta al medesimo convegno *Strategic Environmental Litigation. Percorsi di giustizia ambientale per il futuro*, *supra* citato, *sub* nota 31.

³³ Cfr. A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2023, 58. Sulla categoria della *riserva di scienza*, si veda *amplius* M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, cit., 1363 ss., *spec. sub* nota 102.

³⁴ L.J. Kotzé, R.E. Kim, C. Blanchard, J.C. Gellers, C. Holley, M. Petersmann, H. van Asselt, F. Biermann, M. Hurlbert, *Earth system law: Exploring new frontiers in legal science*, in 11 *Earth System Governance* 1, 2-4 (2022); v. anche L.J. Kotzé, R.E. Kim, *Earth System Law: The juridical dimensions of earth system governance*, in 1 *Earth System Governance* 1, 1-12 (2019).

³⁵ Non solo di rango costituzionale: si veda F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale*, cit., *spec.* 159. Cfr. F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e*

*governance ecologica policentrica*³⁶, invocate a mo' di *clausola di salvaguardia climatica* dinanzi alle storture di un circuito democratico inadeguato nel recepire istanze di tutela sempre crescenti.

Esempio paradigmatico di un simile impiego del ricorso diretto di costituzionalità può rinvenirsi nei quattro *Verfassungsbeschwerde*³⁷ che, su impulso del movimento giovanile *Fridays for Future*, hanno condotto i giudici del Primo Senato di Karlsruhe ad emettere la storica ordinanza *Neubauer* del 24 marzo 2021. La letteratura di commento, ormai sterminata³⁸, ha pressoché prevalentemente analizzato i profili *intertemporali* – e, per l'effetto, *intergenerazionali* – della pronuncia, avendo la stessa prescritto, com'è noto, la ridefinizione del *carbon budget* stabilito dalla *KSG*, al fine di assicurare che gli oneri di riduzione non gravino tutti sulle generazioni future, a vantaggio esclusivo delle presenti.

Volendo sintetizzare in poche battute i predetti profili, l'inedita attivazione dell'art. 20a del *Grundgesetz* ha elevato i diritti fondamentali a «garanzie intertemporali di libertà»³⁹. L'articolo citato (collocato tra le disposizioni riguardanti gli obiettivi dello Stato) non assicura alcun diritto (soggettivo) all'ambiente, configurandosi piuttosto come criterio orientativo dell'azione dei pubblici poteri, e, più nello specifico, come principio (oggettivo) dello Stato ambientale (*Umweltstaatprinzip*), dal contenuto precettivo direttamente vincolante. Ne consegue che la violazione dell'art. 20a GG è stata addotta quale argomento *ad adiuvandum*⁴⁰: il ricorso principale, si ripete, aveva ad oggetto la lesione apportata dal *Bundes-Klimaschutzgesetz* ai diritti fondamentali alla vita e alla proprietà, sanciti dagli artt. 2 e 14 GG. Il legislatore non avrebbe tenuto in debito conto la responsabilità intergenerazionale imposta dall'art. 20a GG, avendo la legge censurata predisposto una riduzione delle emissioni di gas serra insufficiente (solo il 55% rispetto ai livelli del 1990). Secondo i giudici di Karlsruhe, l'art. 20a GG impone limiti significativi al processo di *democratic decision-making*⁴¹. È, pertanto, prerogativa del Parlamento riconciliare la fissazione del *carbon budget* con gli obiettivi internazionali e gli interessi, costituzionalmente protetti, delle generazioni future. La Corte ha così dichiarato, attraverso un percorso logico inedito⁴², l'incostituzionalità della *KSG*, sancendo

cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne, in *DPCE Online*, 2, 2022, 1085-1110.

³⁶ Così L.J. Kotzé, B. Mayer, H. van Asselt, J. Setzer, F. Biermann, N. Celis, S. Adelman, B. Lewis, A. Kennedy, H. Arling, B. Peters, *Courts, climate litigation and the evolution of earth system law*, in 15 *Glob. Pol'y* 5, 18 (2023).

³⁷ Citati *supra*, *sub* nota 7.

³⁸ Citata *supra*, *sub* nota 10.

³⁹ *Neubauer*, Paragrafo 183.

⁴⁰ Ovvero, addirittura, *ad colorandum*: v. F. Cirillo, *La sostenibilità come diritto delle generazioni presenti?*, in S. Lanni (cur.), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate. Atti del Convegno SIRD. Milano, 22 aprile 2022*, Torino, 2022, 150.

⁴¹ *Neubauer*, Paragrafo 205. Nell'ordinanza, la parola "democrazia" figura soltanto due volte. La prima, per sostenere che l'art. 20a GG impone limiti significativi al *democratic decision-making*; la seconda, per affermare che è prerogativa del legislatore (ed in particolare del parlamento) riconciliare gli interessi protetti dall'art. 20a GG in «a democratically accountable manner».

⁴² R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit.

l'applicazione degli «intertemporal fundamental rights»⁴³. Il legislatore ha successivamente modificato il *KSG*, adeguandosi al contenuto dell'ordinanza: le modifiche apportate prevedono una riduzione del 64% delle emissioni di gas serra entro il 2030, una diminuzione dell'88% entro il 2040 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2045.

Tali “epocali” conclusioni hanno catalizzato l'attenzione della dottrina per ovvie ragioni. In questo senso, il *Klima-Beschluss* presenta ulteriori caratteri di peculiarità, come ben ricorda Di Martino: il riconoscimento di un rilevante margine di azione per il legislatore, l'ampia legittimazione processuale dei singoli ricorrenti, l'equilibrio multilivello tra fonti internazionali e interne, la ridefinizione intertemporale del parametro di costituzionalità adottato⁴⁴.

Ma quel che rileva sottolineare in questa sede è la dimensione *spaziale* e *intragenerazionale* – piuttosto che (*inter*)*temporale* e *intergenerazionale* – della pronuncia in commento, inaugurando un innovativo paradigma di «planetary climate litigation»⁴⁵. Secondo il giurista sudafricano Kotzé, lo *spazio* emergerebbe nell'ordinanza *Neubauer* sotto almeno due differenti profili.

In ordine al *locus standi*, anzitutto, la Corte ha sorprendentemente esaminato il ricorso presentato da alcuni cittadini del Bangladesh e del Nepal, pur precisando che «date le limitazioni della sovranità tedesca in base al diritto internazionale, è praticamente impossibile per lo Stato tedesco garantire protezione alle persone residenti all'estero mediante l'attuazione di misure di adattamento *in loco* [...] Piuttosto, è compito degli Stati interessati selezionare e attuare le misure necessarie»⁴⁶. I giudici di Karlsruhe hanno, dunque, riconosciuto ai ricorrenti del Bangladesh e del Nepal la legittimazione attiva, motivando sulla scorta della considerazione che il cambiamento climatico è «un fenomeno autenticamente globale che ovviamente non può essere fermato dallo Stato tedesco da solo. Tuttavia, questo non rende impossibile o superfluo che la Germania dia il proprio contributo alla protezione del clima»⁴⁷. In effetti, «nei loro paesi d'origine, i ricorrenti sono particolarmente esposti alle conseguenze del riscaldamento globale causato dalle emissioni globali di gas serra. Poiché le emissioni di gas serra hanno un impatto globale, ulteriori aumenti della temperatura globale possono essere prevenuti solo se tutti gli Stati intraprendono azioni climatiche. Ciò significa che le emissioni di gas serra devono essere ridotte a livelli climaticamente neutrali anche in Germania»⁴⁸.

Con l'affermazione di un chiaro principio di giustizia climatica intragenerazionale, la Corte ha stabilito che il dovere di protezione del governo tedesco non si limita ai confini nazionali, ma si estende anche ai ricorrenti residenti in Nepal e Bangladesh, paesi del *Global South* particolarmente

⁴³ P. Minnerop, *The 'Advance Interference-Like Effect' of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in 34 *J. Env't L.* 1, 135-162 (2022).

⁴⁴ Cfr. A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 59.

⁴⁵ L.J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, cit.

⁴⁶ *Neubauer*, Paragrafo 178.

⁴⁷ *Neubauer*, Paragrafo 99.

⁴⁸ *Neubauer*, Paragrafo 174.

vulnerabili alle conseguenze del cambiamento climatico. Seppur non avendo «a disposizione le stesse opzioni per intraprendere ulteriori azioni protettive [...] ciò non esime la Germania dall'assumersi la responsabilità, sia politicamente che sotto il diritto internazionale, di garantire che vengano intraprese azioni positive per proteggere le persone nei paesi più poveri e più colpiti»⁴⁹.

Il passaggio citato riflette l'apertura multilivello adoperata dalla giurisprudenza del Primo Senato del *BVerfG*, in netto contrasto con l'approccio "isolazionista" del Secondo Senato, che – come acutamente rilevato da Goldmann⁵⁰ – mette in discussione o, addirittura, disconosce gli accordi internazionali⁵¹. In una sentenza pronunciata il 19 maggio 2020, il Primo Senato aveva già stabilito che il Servizio Federale di Informazioni fosse vincolato al rispetto dei diritti sanciti costituzionalmente nell'effettuare sorveglianza delle telecomunicazioni su cittadini stranieri al di fuori dei confini nazionali⁵². Il Primo Senato, di fatto, interpreta gli impegni internazionali non come una minaccia all'autonomia costituzionale tedesca, ma come un'espressione della stessa⁵³.

Eppure, un obbligo di protezione (*Schutzpflicht*⁵⁴) verso i ricorrenti bangladesi o nepalesi, astrattamente concepibile a mente del *Grundgesetz*, «non potrebbe avere lo stesso contenuto che ha nei confronti delle persone che vivono in Germania»⁵⁵. Il legame tra i richiedenti stranieri e le *Schutzpflichten*, ricorda Di Martino, è di gran lunga più labile⁵⁶. Pertanto, la Corte ha respinto nel merito le richieste levatesi dal *Global South*. La peculiare conformazione del *locus standi* nell'ordinanza *Neubauer* rende difficile riscontrare la compresenza dei tre requisiti tipici del ricorso individuale – l'interesse *proprio, immediato, e attuale* – dando «l'impressione che il *Bundesverfassungsgericht* abbia di fatto aperto la strada a un'azione popolare», sulla scorta di un'interpretazione estensiva del *Grundrecht auf Demokratie* di cui all'art. 38 GG⁵⁷. Nell'approccio flessibile allo *standing* dei giudici di Karlsruhe, Buser ha ravvisato addirittura un'apertura ad un'*actio popularis* globale⁵⁸.

⁴⁹ *Neubauer*, Paragrafi 178-179.

⁵⁰ M. Goldmann, *Judges for Future: The Climate Action Judgment as a Postcolonial Turn in Constitutional Law?*, in *Verfassungsblog*, 30 aprile 2021.

⁵¹ *BVerfG*, 2 BvR 859/15 *et al.*, del 5 maggio 2020 (c.d. sentenza "*Weiss*"). Cfr. M. Poiars Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court*, in *Verfassungsblog*, 6 maggio 2020.

⁵² *BVerfG*, 1 BvR 2835/17, del 19 maggio 2020.

⁵³ M. Goldmann, *Judges for Future*, cit., 3.

⁵⁴ A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 61: «Con qualche semplificazione, si può affermare che, nella dogmatica consolidata, i diritti fondamentali presentano una doppia dimensione: quella individuale di *Abwehrrechte*, ossia diritti di difesa contro ingerenze dello stato, che fondano una pretesa di astensione, e quella istituzionale di *Schutzpflichten*, ossia obblighi di protezione rivolti allo stato, che fondano una pretesa di azione».

⁵⁵ *Neubauer*, Paragrafo 178.

⁵⁶ Cfr. A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 68.

⁵⁷ *Ibi*, 66.

⁵⁸ A. Buser, *Of Carbon Budgets, Factual Uncertainties and Intergenerational Equity – The German Constitutional Court's Climate Decision* in 22 *German L.J.* 1409, 1413 (2021).

Come a più riprese ribadito, l'attenzione della dottrina si è concentrata sulle dimensioni intertemporali evidenziate dalla pronuncia, ma alla luce della lettura dianzi svolta non può trascurarsi la rilevanza degli «argomenti di giustizia *intra-generazionale* [...] per un'interpretazione costituzionale globale a favore dei poveri»⁵⁹, che ha condotto persino all'affermazione della portata «postcoloniale»⁶⁰ dell'ordinanza.

In secondo luogo, Kotzé ha elevato la pronuncia *Neubauer* a caso paradigmatico dell'adozione di una prospettiva *planetaria*⁶¹ da parte di una corte domestica, sottendendo il passaggio da una dimensione spaziale *ambientale* ad una dimensione *climatica*, fondata sul *framework* cognitivo⁶² fornito dall'Antropocene. Secondo l'autore, l'azione creativa delle corti domestiche può, sulla scorta dell'esempio di Karlsruhe, innalzarle al ruolo di autentici *stewards climatici planetari*⁶³.

Non sono mancati rilievi critici in ordine all'impiego del ricorso diretto di costituzionalità in materia climatica, sede d'elezione del bilanciamento tra interessi economici ed ecologici, sovente confliggenti. Il legislatore politico è, d'altronde, «il soggetto istituzionale più adatto» a guidare la «difficile transizione ecologica»⁶⁴. Tuttavia, la complessità e l'indifferibile urgenza delle problematiche legate al cambiamento climatico postulano un «riorientamento gestaltico»⁶⁵, un *paradigm shift* che non può escludere

⁵⁹ F. Biermann, *Germany's Climate Law Ruled Unconstitutional: First Reflections*, in *frankbiermann.org*, 30 aprile 2021; cfr. L.J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, cit., 1440, spec. *sub nota* 116.

⁶⁰ M. Goldmann, *Judges for Future*, cit., 3-5.

⁶¹ L.J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, cit., 1441-1442.

⁶² L.J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Oxford-Portland, 2016, 4-7: «L'Antropocene non è quindi soltanto una possibile nuova epoca geologica; per gli studiosi di diritto e di diritto ambientale in particolare, l'Antropocene, fungendo da quadro cognitivo [...], offre un'opportunità unica per mettere in discussione e re-immaginare gli interventi normativi [...] in grado di rispondere meglio all'attuale crisi socio-ecologica globale». Si vedano anche: M. Lim, *Charting Environmental Law Futures in the Anthropocene*, Singapore, 2019; F. Capra, *Systemic Problems — Systemic Solutions*, in *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, 1, 2020, 11-14, nonché, più in generale, l'intero numero della *Rivista* citata: «*Diritto e antropocene. Mutamenti climatici e trasformazioni giuridiche*», a cura di A. Andronico e M. Meli; S. Ryder, K. Powlen, M. Laituri, S.A. Malin, J. Sbicca, D. Stevis (Eds.), *Environmental Justice in the Anthropocene. From (Un)Just Presents to Just Futures*, London-New York, 2021. Si segnala il volume a cura di D. Amirante, S. Bagni (Eds.), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, London-New York, 2022, e, da ultimo, P. Viola, *Climate Constitutionalism Momentum. Climate Change Management*, Cham, 2022.

⁶³ L.J. Kotzé, *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?*, cit., 1442.

⁶⁴ A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 79: «In quest'ottica, si sono invitati gli attivisti climatici a mobilitarsi al fine di ottenere non già una sentenza, ma una maggioranza parlamentare favorevole»; cfr. B.W. Wegener, *Urgenda — World Rescue by Court Order? The "Climate Justice" Movement Tests the Limits of Legal Protection*, in 16 *J. Eur. Env't & Plan. L.* 125, 140 (2019).

⁶⁵ F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione*, cit., 27.

«istituti e pratiche [...] oltre la fondamentale rappresentanza parlamentare»⁶⁶.

3. Verso una *Planetary Climate Litigation*? Il potenziale transnazionale della giustizia climatica

Come affermato nel paragrafo precedente, i giudici di Karlsruhe hanno saputo estendere i limiti – tanto *temporali* quanto *spaziali* – della *climate change litigation*⁶⁷. L'adozione di un'impostazione metodologica di *Earth System Law* consente d'individuare, con Kotzé, tre indici di transnazionalità multilivello⁶⁸ sottesi alla pronuncia *Neubauer*.

In primo luogo, nelle circa ottanta pagine che compongono l'ordinanza è costante il richiamo alle scienze climatiche. La Corte ha fondato le proprie argomentazioni su fonti di evidenza scientifica, riportando i risultati dei Rapporti di Valutazione dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* delle Nazioni Unite⁶⁹. Invero, «l'art. 20a GG impone al legislatore l'obbligo permanente di adeguare il diritto ambientale agli ultimi sviluppi e scoperte scientifiche»⁷⁰.

Un secondo indice di transnazionalità è dato dall'adesione del *BVerfG* alla teoria dei *tipping points*: soglie critiche che, se superate, conducono a cambiamenti climatici irreversibili, veri e propri *punti di non ritorno*. Prova ne siano i tre *tipping points* citati nell'ordinanza: la deforestazione dell'Amazzonia, lo scioglimento dei ghiacciai e l'inversione della circolazione atlantica⁷¹. Inoltre, il richiamo agli obiettivi dell'Accordo di Parigi, da tradurre concretamente nel *KSG* a mente degli artt. 2 e 20a GG, conferisce agli stessi il carattere di dovere costituzionale di protezione verso i singoli individui. Ciò avviene attraverso la clausola dell'apertura giuridica internazionale (*Völkerrechtsfreundlichkeit*)⁷², la chiave ermeneutica del *Grundgesetz* rispetto agli obblighi climatici.

⁶⁶ A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 78.

⁶⁷ Si rinvia a I. Alogna, *Increasing Climate Litigation: A Global Inventory*, in 1 *French Y.B. Pub. L.* 101, 124 (2023), per un'ampia panoramica sullo stato dell'arte del contenzioso climatico.

⁶⁸ D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., 56: «Al contrario, lo sviluppo del diritto costituzionale ambientale è un passo necessario per completare e implementare il contributo delle altre discipline nell'ambito di un *diritto ambientale multilivello*, inserito nelle coordinate di una cooperazione fra livelli ordinamentali (che fa riferimento a processi di tipo osmotico) invece che in una dinamica di concorrenza fra gli stessi. In tal senso è stata opportunamente sottolineata la necessità «che la tutela giuridica dell'ambiente si diffonda anche al di là degli steccati eretti dalla sovranità dei singoli ordinamenti», facendo riferimento a una dinamica multidirezionale di *cross-fertilization* fra livelli internazionali, nazionali e locali».

⁶⁹ Da ultimo, il *Synthesis Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change's 6th Assessment Report*, definito da António Guterres una «guida alla sopravvivenza per l'umanità» e una «guida pratica per disinnescare la bomba a orologeria climatica».

⁷⁰ *Neubauer*, Paragrafo 211.

⁷¹ *Neubauer*, Paragrafo 20.

⁷² Sul punto, si veda J. Luther, *Le interpretazioni adeguatrici nel diritto tedesco vivente*, in Corte costituzionale (cur.), *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, 2010.

Il terzo indice di transnazionalità dell'ordinanza *Neubauer* può ravvisarsi nell'innovativa estensione del *locus standi*, già descritta nel paragrafo precedente, nonché nell'inedita affermazione dell'incapacità di un singolo Stato di perseguire autonomamente gli obiettivi di protezione climatica.

Come osserva acutamente Gallarati⁷³, i giudici di Karlsruhe non rinforzano il paradigma ecocentrico, propugnato, ad esempio, da alcune corti apicali iberoamericane⁷⁴. Quanto sostenuto dal *BVerfG* è, piuttosto, un *antropocentrismo del dovere*⁷⁵ che – attraverso l'apertura intertemporale alle dimensioni sincroniche e diacroniche, intragenerazionali ed intergenerazionali, della solidarietà – colloca la Germania in prima linea nella tradizione *deontica* del costituzionalismo ambientale europeo⁷⁶.

Il riconoscimento – seppur *a contrario* e indiretto⁷⁷ – dell'estensione *extraterritoriale* e *transfrontaliera* delle obbligazioni climatiche rappresenta, forse, l'elemento di maggiore novità della pronuncia in commento. La portata planetaria della crisi climatica revoca in dubbio le tradizionali categorie della giurisdizione territoriale, evidenziandone l'*illusorietà*⁷⁸. Ma le difficoltà applicative appaiono, allo stato, insormontabili: effettività dell'esecuzione delle decisioni in altre giurisdizioni, specialmente in ordinamenti che non riconoscono alcuna forma di responsabilità climatica; *delocalizzazione* della giustizia⁷⁹; ineffettività di rimedi meramente risarcitori⁸⁰, cui fa da contraltare l'impossibilità di procedere all'*enforcement* di misure di ripristino ecosistemico al di fuori dei confini nazionali; rischi di derive imperialistiche e di *violenza ermeneutica*⁸¹ ad opera delle Corti del *Global North*⁸².

Al netto delle denunciate difficoltà, la dottrina più sensibile caldeggia l'inclusione dell'*extraterritorialità*⁸³ nei processi decisionali e legislativi. Un

⁷³ F. Gallarati, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw J.*, 2, 2023, 159-177, spec. 177.

⁷⁴ In Colombia, ad esempio, si veda Suprema Corte de Justicia, STC 4360-2018, *Generaciones Futuras v Minambiente*: secondo Gallarati (v. *supra*, sub nota 71), i giudici di Karlsruhe avrebbero inaugurato un paradigma interpretativo fortemente radicato nella tradizione europea del costituzionalismo liberale, in ciò differendo dalla visione olistica propugnata dal *nuevo constitucionalismo* latinoamericano.

⁷⁵ F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione*, cit., 28.

⁷⁶ Sia consentito il rinvio al mio E. Buono, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE Online*, Sp-2, 2023, 485.

⁷⁷ Da ultimo, C. Gentile, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, spec. 10 ss.

⁷⁸ P.D. Szigeti, *The Illusion of Territorial Jurisdiction*, in 3 *Tex. Int'l L.J.* 369, 400 (2017).

⁷⁹ H.M. Osofsky, *Climate Change and Environmental Justice: Reflections on Litigation Over Oil Extraction and Rights Violations in Nigeria*, in 2 *J. Hum. Rts. & Env't* 189, 208 (2010).

⁸⁰ K. Bouwer, *'Substantial Justice?': Transnational Torts as Climate Litigation Special Issue: Climate Litigation in Africa* in 2 *Carbon & Climate L. Rev. (CCLR)* 188, 203.

⁸¹ Sia consentito il rinvio al mio E. Buono, *Verso una definizione della 'violenza ermeneutica'. Diritti umani tra globalizzazione e obiezioni d'imperialismo*, in F. Abbondante, S. Prisco (cur.), *Diritto e pluralismo culturale*, Napoli, 2015, 221-239.

⁸² S.L. Seck, *Unilateral Home State Regulation: Imperialism or Tool for Subaltern Resistance?*, in 3 *Osgoode Hall L.J.* 565, 603 (2008).

⁸³ Il contributo è stato sottoposto a procedura di referaggio prima della pubblicazione delle tre storiche pronunce "climatiche" della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, lo scorso 9 aprile (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland; Carême v.*

France; Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others). Sia consentito in questa sede accennare, seppur brevemente, all'occasione mancata da parte della Corte EDU per modificare il suo approccio al riconoscimento della giurisdizione *extraterritoriale* – di carattere tradizionalmente personalistico e georeferenziale – con riguardo alle peculiarità *transfrontaliere* dell'impatto del cambiamento climatico antropogenico (CCA). Nella pronuncia *Duarte*, la Grande Camera ha richiamato il proprio consolidato indirizzo giurisprudenziale in ordine all'affermazione eccezionale della giurisdizione extraterritoriale, data al ricorrere di quattro condizioni, tra loro alternative: il soddisfacimento del criterio – *ratione loci* – dell'effettivo controllo di un'area (ECA) al di fuori del territorio nazionale di uno Stato; il rispetto del criterio – *ratione personae* – del controllo sulla persona agente oltre i confini dello Stato; in caso di obbligazione procedurale di cooperazione e azione congiunta *ex art. 2 CEDU*; ovvero, residualmente, in presenza di *special features*, fattuali o giuridiche, che consentano di stabilire la giurisdizione dello Stato convenuto (§§ 96-109; 121; 568-571; 168; 173). In altri termini, il modello CEDU non riduce le distanze tra “vittime” e “carnefici” del CCA, postulando una cognizione giurisdizionale basata sul *control-over-the-victim* – con relativo onere della prova del nesso causale, personale e diretto – piuttosto che sul *control-over-the-source* – prevedendo che gli Stati debbano prevenire la produzione del danno ambientale extraterritoriale, purché la “fonte” del danno si trovi all'interno del proprio territorio – come pure sperimentato dalla Corte interamericana dei diritti umani (Parere consultivo *Medio Ambiente y Derechos Humanos*, Corte IDU, OC-23/17) e dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo (Chiara Sacchi et al. v. Argentina et al., Comitato ONU sui diritti del fanciullo, 104/2019). Alcuni *obiter dicta* nel percorso dei giudici di Strasburgo tradiscono un'incoerenza di fondo: la Corte riconosce la natura di «fenomeno globale» del cambiamento climatico, nonché l'esistenza di una «relazione causale» tra le attività climalteranti di uno Stato e la compressione dei diritti di persone residenti al di fuori dell'ambito «del processo democratico di quello Stato» (§193); definisce, inoltre, il cambiamento climatico un «problema [...] di natura autenticamente esistenziale [...] distinto da ogni altra situazione causa-effetto» (§194). Nonostante quanto rilevato, la Corte scinde la giurisdizione dal merito, stabilendo l'insussistenza di ogni legame con i 33 Stati convenuti – eccezion fatta per il Portogallo – sull'assunto che la giurisdizione non «possa essere stabilita meramente in base [...] all'impatto dell'azione di uno Stato sulla situazione di un ricorrente all'estero» (§199). A tal riguardo, è totalmente irrilevante l'appartenenza all'Unione Europea, che accomuna i ricorrenti e 26 Stati convenuti su 33 (§200). La Convenzione, d'altronde, «non è progettata per fornire una protezione generale dell'ambiente», che, ove riconosciuta, comporterebbe «il radicale distacco dalla *ratio*» del sistema CEDU, fondato sui «principi di giurisdizione territoriale e di sussidiarietà» (§201). Concludere diversamente – ammettendo, ad esempio, la possibilità di esercitare un controllo sugli «interessi» della persona, anziché sulla «persona stessa» (§205) – determinerebbe quale sola conseguenza che «pressoché chiunque subisca gli effetti del cambiamento climatico in qualsiasi parte del mondo potrebbe essere incluso nella giurisdizione di qualsiasi Stato contraente ai fini dell'art. 1 della Convenzione, in relazione alle azioni o alle omissioni di tale Stato nel contrastare il cambiamento climatico» (§206). Dalla lettura congiunta delle pronunce *Duarte* e *KlimaSeniorinnen* emergerebbe, insomma, la sinergia negativa tra limitazione della giurisdizione extraterritoriale e innalzamento della soglia per il riconoscimento dello status di vittima, potenzialmente escludente per le soggettività MAPA (*Most Affected People and Areas*). Ne consegue che gli approcci più innovativi perseguiti da altri organismi di tutela dei diritti umani – anche in ottemperanza del Preambolo della *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC) – sono da ritenersi «fondati su una nozione diversa di giurisdizione, [...] non riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte» (§212). Sia consentito il rinvio a E. Buono, P. Viola, *Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in *DPCE Online*, 2, 2024, 631-648.

simile obiettivo può perseguirsi attraverso un'operazione di *immaginazione giuridica*⁸⁴, estesa a tutti i soggetti coinvolti nel circuito decisionale, ed avente ad oggetto l'elaborazione di nuovi principi giuridici che, nel tener conto della dimensione extraterritoriale della *governance* climatica, consentano alle istituzioni di valicare i limiti della coercizione statale sul territorio nazionale. Sottolinea Marique, a guidare quest'opera (re)immaginativa potrebbe senza dubbio contribuire l'impiego di un quadro giustificativo ispirato al principio precauzionale⁸⁵ e al principio di proporzionalità, incorporando nel ragionamento giuridico lo spazio, la distanza e il territorio quali dimensioni chiave delle questioni climatiche.

A ben vedere, la questione della limitata efficacia delle decisioni dei singoli Stati nel controllo delle emissioni climalteranti si riannoda alla prevalente «narrazione»⁸⁶ del clima come *bene comune*. Tale quadro cognitivo porrebbe in luce il paradosso della “*tragedy of the commons*” e il relativo *dilemma del prigioniero*⁸⁷: gli sforzi “autolimitativi” di un singolo Stato finalizzati al *Global Common Good* (climatico) sono vanificati dall'azione di Stati *free riders* che, nel massimizzare il proprio interesse, non assumono i medesimi limiti, ostacolando il conseguimento dell'obiettivo comune.

Il clima, però, «non è affatto [...] un *Good*», né identifica uno «spazio di immissione», quanto piuttosto una variabile di «proiezione temporale», necessariamente di lungo periodo. Da ciò discende, secondo Carducci, l'opportunità di riconsiderare la *tragedia dei beni comuni* come *tragedia dell'orizzonte temporale*⁸⁸. Questa riformulazione ha il pregio di ampliare il respiro dello *short-termism* politico, aprendo nuove prospettive di riconciliazione tra futuro e politica. A tal fine, i giudici si configurano come una «leva»⁸⁹ importante nel soddisfare le «responsabilità di lungo periodo legate alle decisioni in materia ambientale e climatica [...]». Il diverso peso della variabile temporale sulle posizioni giuridiche in gioco può quindi giustificare un intervento correttivo del giudice (anche costituzionale), che grazie al suo status di indipendenza guarda a orizzonti temporali più lontani»⁹⁰.

Nel tracciare alcune (provvisorie) conclusioni, deve constatarsi che una leva è soltanto una leva, e necessita pur sempre di un *fulcro*. Spostare detto fulcro dalla sede parlamentare (*fisiologica*) alla sede giudiziale (*patologica*) non fa che differire l'individuazione del rimedio alla produzione del danno. Il che non solo sovverte la basilare operatività del principio democratico, ma incide pericolosamente sulla – già limitata – possibilità di invertire gli attuali *trends* del cambiamento climatico.

⁸⁴ Più diffusamente, Y. Marique, “*Transnational*” *Climate Change Law. A case for reimagining legal reasoning?* in 1 *French Y.B. Pub. L.* 69, 71 (2023).

⁸⁵ Sul punto, G. Fontanella, *La dimensione spaziale del diritto e la comparazione giuridica come ponte. Il caso del diritto ambientale*, in *Federalismi.it*, 1, 2024, 24-40, spec. 33. Cfr. M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, cit., 1369.

⁸⁶ *Ibi*, 1367.

⁸⁷ Cfr. A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 80.

⁸⁸ M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, cit., 1369, 1367-1368, *sub nota* 114.

⁸⁹ M. Torre-Schaub, *Climate Change Litigation and Legitimacy of Judges towards a ‘wicked problem’: Empowerment, Discretion and Prudence* in 1 *French Y.B. Pub. L.* 35, 162 (2023).

⁹⁰ A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, cit., 82.

È per queste ragioni che, in altra sede⁹¹, si è guardato con fiducia all'implementazione di correttivi deliberativi e partecipativi del circuito democratico-rappresentativo, che incentivino il coinvolgimento della cittadinanza in una fase *fisiologico-preventiva*, piuttosto che forzarla a valersi dello strumentario *patologico-successivo* rappresentato dal ricorso all'autorità giudiziaria. In tale fase, appare particolarmente promettente l'adozione di «pratiche deliberative specifiche»⁹², quali le sempre più diffuse “assemblee cittadine per il clima”. In assenza dell'istituzione di una *Convention Citoyenne pour le Climat* nel 2019, osserva Hedary⁹³, le proposte dei cittadini non sarebbero mai confluite nella *Loi Climat et Résilience* del 2021.

Non occorrerebbe, in conclusione, introdurre il ricorso diretto di costituzionalità nel nostro ordinamento, neppure sotto forma di *actio popularis* climatica. Diviene piuttosto indifferibile la rimediazione – preferibilmente *ope legis* e non *ope iudicis* – delle tradizionali categorie giuridiche di spazio e tempo, tenendo in debito conto la loro configurazione in relazione alle peculiarità della crisi climatica. Se, come autorevolmente affermato dai giudici di Karlsruhe, «nessuno Stato può fermare il riscaldamento globale da solo», resta da valutare quanto altre corti domestiche intenderanno elevarsi, a loro volta, a *stewards climatici planetari*, e se tra queste potrà a breve annoverarsi – a seguito della l. cost. 1/2022 – anche la Corte costituzionale italiana. In attesa che siano i parlamenti ad assumersi le proprie responsabilità, dinanzi all'impellenza degli obblighi internazionali assunti, e di là di operazioni di mero *greenwashing*.

Enrico Buono
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Perugia
enrico.buono@unipg.it

⁹¹ Sia consentito nuovamente il rinvio a E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation*, cit.

⁹² *Ibi*, 1949.

⁹³ D. Hedary, *The Citizens' Climate Convention: A new approach to participatory democracy, and its effectiveness on changing public policy in 1 French Y.B. Pub. L.* 271, 279 (2023).