

## Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici

*Francesco Gallarati\**

CONSTITUTION-BASED CLIMATE LITIGATION: COMPARATIVE STUDY ON THE INVOCATION OF NATIONAL CONSTITUTIONS IN CLIMATE LITIGATIONS

**ABSTRACT:** Although the dissemination of environmental provisions in national constitutions is by now a consolidated phenomenon at a global level, it remains to be seen whether the adoption of these clauses actually increased the weight of environmental reasoning in the balancing process with other constitutional values. In order to assess the effectiveness of these provisions, this paper aims to analyze how constitutional clauses have been used by the parties or by the judges in climate litigations up to now. Some diachronic and synchronic classifications of these cases will then be proposed, according to the type of judgments in which the constitutional norms have been invoked and to the content of the environmental clauses deployed in those litigations.

**KEYWORDS:** Climate litigation; constitutional justice; environmental rights; environmental constitutionalism; climate constitutionalism

**ABSTRACT:** Nonostante la diffusione di disposizioni di contenuto ambientale nelle costituzioni sia un fenomeno ormai consolidato a livello globale, resta da verificare se l'adozione di tali clausole abbia effettivamente comportato un rafforzamento delle argomentazioni ambientali nel bilanciamento con altri valori costituzionali. Al fine di valutare l'efficacia di tali disposizioni, nel presente contributo si analizzerà come il parametro costituzionale sia stato adoperato dalle parti o dai giudici nei contenziosi climatici proposti fino a questo momento. Verranno quindi proposte alcune classificazioni diacroniche e sincroniche dei casi esaminati, a seconda della tipologia di giudizi in cui le disposizioni costituzionali sono state invocate e del contenuto delle clausole ambientali adoperate nei suddetti contenziosi.

**PAROLE CHIAVE:** Contenziosi climatici; giustizia costituzionale; diritti ambientali; costituzionalismo ambientale; costituzionalismo climatico

**SOMMARIO:** 1. Finalità e oggetto della ricerca – 2. L'evoluzione diacronica delle argomentazioni costituzionali nel contenzioso climatico – 3. Le categorie di contenziosi climatici in cui vengono invocate le disposizioni costituzionali – 3.1. I contenziosi volti all'annullamento di autorizzazioni per attività inquinanti – 3.2. I contenziosi proposti

---

\* *Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Genova. Mail: [francesco.gallarati@unige.it](mailto:francesco.gallarati@unige.it). Il contributo è stato selezionato nell'ambito della call "Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost." ed è stato sottoposto a referaggio.*



per rimediare all'inerzia dei poteri pubblici – 3.3. I contenziosi avverso le misure adottate in materia climatica – 4. Il contenuto delle disposizioni costituzionali invocate nel contenzioso climatico – 5. Alcune considerazioni finali, tra aspettative deluse e nuove speranze.

## 1. Finalità e oggetto della ricerca

Come noto, l'inserimento della tutela dell'ambiente nelle costituzioni nazionali è un fenomeno che ha avuto inizio in Europa intorno alla metà degli anni '70 del secolo scorso e poi da lì si è diffuso, in momenti successivi, in tutto il mondo<sup>1</sup>. Alcuni studi recenti mostrano che, ad oggi, le costituzioni di oltre 150 Paesi contengono riferimenti all'ambiente<sup>2</sup>, mentre 110 Paesi accordano protezione costituzionale al diritto ad un ambiente salubre, in alcuni casi attraverso una menzione esplicita, in altri tramite un'interpretazione estensiva di altri diritti costituzionali<sup>3</sup>. A questa forma più tradizionale di costituzionalismo ambientale, si è andato poi affiancando più recentemente il fenomeno del c.d. "costituzionalismo climatico", caratterizzato dall'inserimento in costituzione di clausole specificamente dedicate all'emergenza climatica<sup>4</sup>. Come si è già evidenziato in un altro contributo<sup>5</sup>, ad oggi soltanto le costituzioni di dieci Paesi contengono clausole di questo tipo<sup>6</sup>, tuttavia questo numero è con ogni probabilità destinato a crescere nei prossimi anni, considerata l'elevata frequenza di clausole climatiche nelle costituzioni di più recente adozione<sup>7</sup> ed i progetti di revisione costituzionale in discussione in Cile<sup>8</sup> e in Francia<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione diacronica dell'evoluzione del costituzionalismo ambientale, v. D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, num. spec., 2019, 1-32.

<sup>2</sup> UN Environment, "Environmental Rule of Law: First Global Report" (2019).

<sup>3</sup> V. il report "Right to a healthy environment: good practices", predisposto dallo Special Rapporteur delle Nazioni Unite su ambiente e diritti umani, D.R. Boyle, consultabile al seguente link <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement>.

<sup>4</sup> Il fenomeno del costituzionalismo climatico, benché di recente emersione, ha già formato oggetto di alcuni studi giuridici a livello internazionale. Sul concetto di *global climate constitutionalism*, in particolare, v. J. JARIA-MANZANO, S. BORRÁS (eds.), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, Cheltenham, 2019, e gli scritti ivi contenuti, tra cui si segnalano J. JARIA-MANZANO, S. BORRÁS, *Introduction to the Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, 1-16 e L. KOTZÉ, *A global environmental constitution for the Anthropocene's climate crisis*, 50-74 e J.R. MAY, E. DALY, *Global climate constitutionalism and justice in the courts*, 235-245. V. inoltre A.O. JEGEDE, *Climate Change and Environmental Constitutionalism: A Reflection on Domestic Challenges and Possibilities*, in E. DALY, J.R. MAY (eds.), *Implementing environmental constitutionalism: Current global challenges*, Cambridge, 2018, 84-99. Nella dottrina italiana, si veda il recente volume di P. VIOLA, *Climate Constitutionalism Momentum: Adaptive Legal Systems*, Cham, 2022, spec. 41 ss.

<sup>5</sup> F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in corso di pubblicazione in DPCE Online, 2, 2022.

<sup>6</sup> Si tratta delle costituzioni di Algeria, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, Repubblica Dominicana, Tailandia, Tunisia, Venezuela, Vietnam e Zambia.

<sup>7</sup> Infatti, se si prendono in considerazione le sole costituzioni adottate a partire dal 2016, la percentuale di costituzioni che contengono al proprio interno delle clausole climatiche risulta pari al 44%; percentuale che sale al 66% se si limita l'analisi alle sole costituzioni adottate a partire dal 2019.

<sup>8</sup> Si noti infatti che, benché il processo costituente cileno sia ancora in corso, la bozza pubblicata dalla Convención Constitucional il 14 maggio 2021 contiene un intero articolo dedicato alla "Crisis climática y ecológica".

<sup>9</sup> Nel 2020, il Governo francese aveva presentato un progetto di legge costituzionale che mirava ad inserire all'art. 1 della Costituzione il principio secondo cui «Elle [La France] garantit la préservation de l'environnement et de la



Nonostante la diffusione di disposizioni di contenuto ambientale o climatico nelle costituzioni dei Paesi di tutto il mondo sia stata oggetto di diversi studi nella dottrina italiana<sup>10</sup> e straniera<sup>11</sup>, un aspetto che rimane da approfondire riguarda l'efficacia giuridica di tali clausole. La questione che si pone, in altre parole, è se il formale inserimento dell'ambiente all'interno delle costituzioni abbia comportato l'attribuzione di un maggior peso alle argomentazioni ambientali nei giudizi costituzionali<sup>12</sup>.

Sebbene infatti l'inserimento in costituzione di clausole dedicate all'ambiente o al clima possa rispondere a diverse esigenze, ivi compresa quella di affermare un principio politico-simbolico, è tuttavia innegabile che la finalità principale di queste disposizioni sia quella di rafforzare il valore giuridico delle considerazioni di natura ambientale nell'ambito del bilanciamento con altri valori costituzionali, attraverso l'affermazione di un obbligo giuridico dello Stato di tutelare l'ambiente e/o mediante l'attribuzione in capo ai cittadini di diritti soggettivi direttamente azionabili.

La giustiziabilità delle clausole costituzionali in materia di ambiente, ovvero la loro capacità di essere invocate in giudizio per corroborare le ragioni della tutela dell'ambiente in confronto ad interessi di diversa natura, è dunque un elemento fondamentale (sebbene non l'unico) di cui occorre tenere conto per valutare la relativa efficacia. Se questo è vero, un criterio utilmente impiegabile per valutare l'efficacia giuridica delle suddette clausole può essere rinvenuto nella frequenza dell'invocazione delle stesse nell'ambito dei contenziosi in materia ambientale e dal peso attribuito agli argomenti di natura costituzionale nelle decisioni adottate all'esito dei suddetti contenziosi.

Partendo da queste premesse, il presente contributo si propone di effettuare una valutazione in merito all'efficacia delle disposizioni costituzionali in materia ambientale, sulla base dell'utilizzo che queste hanno avuto in quella particolare categoria di contenzioso ambientale che viene comunemente denominata "contenzioso climatico".

Secondo una definizione ricorrente nella dottrina specializzata, per contenzioso climatico si intende «qualsiasi contenzioso amministrativo o giudiziale, di livello federale, statale o locale, in cui gli atti delle parti o le decisioni dei tribunali sollevano direttamente ed espressamente una questione di fatto o di

---

diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique». Dopo due letture, il 6 luglio 2021 il progetto è stato però ritirato dal Primo ministro francese, a causa dell'impossibilità di raggiungere un accordo sullo stesso testo tra l'Assemblea Nazionale e il Senato.

<sup>10</sup> D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, I, 101-150; C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2014.

<sup>11</sup> Uno dei primi e più influenti studi sulla diffusione di riferimenti all'ambiente nelle costituzioni nazionali è sicuramente D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, Vancouver, 2012. Più di recente, si vedano tra gli altri J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge, 2014; R. O'GORMAN, *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study*, in *Transnational Environmental Law*, 6, 3, 2017, 435-62, nonché le raccolte di scritti curate da J.R. MAY, E. DALY (eds.), *Implementing Environmental Constitutionalism*, cit.; A. GREAR, L. KOTZÉ (eds.), *Research Handbook on Human Rights and the Environment*, Cheltenham, 2015.

<sup>12</sup> Su questo argomento v. anche C. JEFFORDS, L. MINKLER, *Do Constitutions Matter? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes*, in *Kyklos*, 2016, 69, 2, 294-335; N. RHÜS & A. JONES, *The Implementation of Earth Jurisprudence through Substantive Constitutional Rights of Nature*, in *Sustainability*, 8, 174, 2016, 1-19.



diritto riguardante le cause e gli effetti del cambiamento climatico o delle politiche ad esso correlate»<sup>13</sup>.

In dottrina sono state avanzate diverse classificazioni dell'ormai ingente numero di casi riconducibili alla categoria del "contenzioso climatico"<sup>14</sup>, in considerazione in particolare della natura dei soggetti nei confronti dei quali le azioni sono rivolte (Stati o imprese) o della finalità di interesse pubblico perseguita dai ricorrenti (c.d. *public interest litigation*)<sup>15</sup>. Altri autori hanno poi catalogato i contenziosi climatici in base alla tipologia di argomentazioni addotte a fondamento dell'azione delle parti o della decisione del giudice, distinguendo a seconda che l'accento sia posto sulla responsabilità civile per i danni derivanti dal cambiamento climatico (*tort-based litigation*) o sulla violazione dei diritti umani causati dal cambiamento climatico (*rights-based litigation*)<sup>16</sup>.

Quest'ultima categoria di contenziosi, in particolare, ha formato oggetto di diversi studi nella dottrina recente<sup>17</sup>, che ne ha proposto alcune classificazioni basate, tra l'altro, sulle fonti di provenienza dei diritti invocati in questi contenziosi, distinguendo tra i diritti umani contenuti in convenzioni sovranazionali, i diritti di protezione fondati sulla *public trust doctrine* propria degli ordinamenti di *common law*, e i diritti costituzionali<sup>18</sup>.

La presente ricerca si pone nel solco di questa riflessione, essendo volta ad analizzare quella particolare categoria di contenzioso, che d'ora in avanti si definirà "di tono costituzionale", in cui siano invocate

<sup>13</sup> Traduzione libera da D. MARKELL, J.B. RUHL, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?*, in *Florida Law Review*, 2012, 64, 1, 15 ss.

<sup>14</sup> Per una rassegna e sistematizzazione dei contenziosi climatici proposti a livello globale, un riferimento fondamentale sono i report pubblicati periodicamente dall'United Nations Environment Programme. In particolare, si vedano gli ultimi due report: "Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review" (2020) e "The Status of Climate Change Litigation: A Global Review" (2017). Si vedano inoltre i report pubblicati annualmente dal Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Per alcune proposte di classificazione di questi contenziosi, v. in dottrina M.B. GERRARD, M. WILENSKY, *The role of the national courts in GHG emissions reductions* in M. FAURE (ed), *Elgar Encyclopaedia of Environmental Law*, Cheltenham, 2016; H.M. OSOFSKY, J. PEEL, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, CUP, 2015; B.J. PRESTON, *Climate Change Litigation*, in *Carbon and Climate Law Review*, 2011, 5, 3 ss.; M. WILENSKY, *Climate Change in the Courts: An Assessment of Non-U.S. Climate Litigation*, in *Duke Environmental Law and Policy Forum*, 2015, 26, 131 ss.

<sup>15</sup> O. VAN GEEL, *Urgenda and Beyond: The past, present and future of climate change public interest litigation*, in *Maastricht University Journal of Sustainability Studies*, 2017, 3, 56-72; L. MAXWELL, S. MEAD, D. VAN BERKEL, *Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-style Climate Cases*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 35-63.

<sup>16</sup> Cfr. la classificazione riportata in UN Environment, "Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review", 40-42. Cfr. anche B. POZZO, *Climate Change Litigation in a Comparative Law Perspective*, in F. SINDICO, M.M. MBENGUE (eds.), *Comparative climate change litigation: beyond the usual suspects*, Cham, 2021, 593-619.

<sup>17</sup> Uno dei primi studi dedicati a questa categoria di contenziosi è J. PEEL, H. OSOFSKY, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, *Transnational Environmental Law*, 2018, 7, 37-67. Si vedano inoltre A. SAVARES, J. AUZ, *Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries*, in *Climate Law*, 2019, 9, 3, 244-262; A. SAVARES, J. SETZER, *Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 7-34; C. COURNIL, *Les droits fondamentaux au service de l'émergence d'un contentieux climatique contre l'État, Des stratégies contentieuses des requérants à l'activisme des juges*, in M. TORRE-SCHAUB, C. COURNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER (eds.) *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques*, Paris, 2018, 185-215.

<sup>18</sup> Questa classificazione è proposta in particolare da B.J. PRESTON, *The Evolving Role of Environmental Rights in Climate Change Litigation*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2018, 2, 131-164.



delle clausole costituzionali al fine di ottenere un maggiore impegno da parte degli Stati nell'azione di contrasto dei cambiamenti climatici<sup>19</sup>.

La categoria di contenziosi oggetto del presente studio differisce dalla c.d. *human rights-based climate litigation*, in quanto, da un lato, prende in considerazione soltanto i casi in cui siano invocati diritti che trovano fondamento nelle costituzioni nazionali e, dall'altro, non si limita ad analizzare le sole disposizioni costituzionali in materia di diritti umani, ma anche quelle che affermano un dovere dello Stato di agire contro il cambiamento climatico oppure attribuiscono diritti a soggetti non umani (fiumi, foreste, ecc.).

Più precisamente, ai fini del presente contributo, si considereranno contenziosi climatici di "tono costituzionale" tutti quei contenziosi instaurati dinanzi ad autorità giurisdizionali nazionali, sia di livello federale che statale, in cui gli atti delle parti o le decisioni dei tribunali invocano disposizioni contenute nelle costituzioni federali o statali per affermare l'esistenza di un obbligo dello Stato di agire contro le cause o gli effetti del cambiamento climatico o di un diritto soggettivo dei ricorrenti ad essere protetti dagli effetti del cambiamento climatico.

Ne consegue che non saranno considerati i contenziosi instaurati dinanzi ad autorità giurisdizionali sovranazionali, come ad esempio la Corte europea dei diritti dell'uomo o la Corte interamericana dei diritti umani. Per contro, lo spettro dei casi presi in esame ai fini della presente analisi non sarà limitato ai soli contenziosi riconducibili alla nozione di giustizia costituzionale in senso "classico", ovvero incentrata essenzialmente sul controllo di legittimità costituzionalità delle leggi e sulla risoluzione dei conflitti di attribuzione tra organi costituzionali. Diversamente, si avrà riguardo a tutti quei contenziosi, indipendentemente dal giudice davanti a cui sono proposti o dalla natura del rimedio attivato, in cui (a) vengano invocate delle disposizioni costituzionali (b) per affermare l'esistenza di un obbligo dello Stato di agire contro le cause o gli effetti del cambiamento climatico o di un diritto soggettivo dei ricorrenti ad essere protetti dagli effetti del cambiamento climatico.

Così individuati la finalità e l'oggetto della presente ricerca, nei prossimi paragrafi si procederà innanzitutto a ripercorrere le principali tappe evolutive della tipologia di contenzioso in esame, scandite da alcuni casi emblematici, che hanno portato alla formazione dei filoni giurisprudenziali ad oggi presenti nel panorama comparato. Nel paragrafo successivo, quindi, si effettuerà un esame sincronico dei casi considerati, che saranno classificati in base alle finalità perseguite dai ricorrenti attraverso l'invocazione delle norme costituzionali. Nel quarto paragrafo, si verificherà quindi in che modo le diverse forme di tutela accordate all'ambiente nel panorama comparato – sotto forma di obblighi dello Stato o di diritti ambientali – abbiano inciso sulle modalità con cui queste disposizioni sono state adoperate nei giudizi climatici. Infine, nell'ultimo paragrafo, si effettueranno alcune considerazioni di sintesi, anche allo scopo di intravedere i possibili sviluppi futuri della categoria di contenzioso in esame.

---

<sup>19</sup> Idealmente il presente studio si pone in continuità con alcune ricerche già condotte sull'argomento negli anni scorsi dalla dottrina francese, da cui trae lo spunto iniziale, ma da cui si discosta parzialmente quanto ad ambito di ricerca e criteri di classificazione adottati. Il riferimento è in particolare ai contributi di L. GAY, M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud*, in *Revue Énergie, Environnement, Infrastructure*, 2018; C. COUNIL, *Étude comparée sur l'invocation des droits constitutionnels dans les contentieux climatiques nationaux*, in C. COUNIL, L. VARISON (eds.), *Les procès climatiques: du national à l'international*, Paris, 2018, 85-109.



## 2. L'evoluzione diacronica delle argomentazioni costituzionali nel contenzioso climatico

L'evoluzione del contenzioso in oggetto non ha seguito una traiettoria lineare, quanto piuttosto un percorso ad ondate successive, segnato da alcuni episodi di successo che hanno ispirato la proposizione di casi analoghi in altri ordinamenti, tanto che è possibile ricondurre molti dei contenziosi esaminati all'interno di alcuni "filoni" giurisprudenziali transnazionali. Le ragioni di questo percorso non lineare sono legate essenzialmente alla natura del contenzioso climatico, che richiede lunghi tempi di definizione, sicché è ben possibile che, nel momento in cui giunge a compimento un determinato filone, si intraveda già una nuova ondata di azioni in preparazione.

Ripercorrendo le principali tappe che hanno segnato l'evoluzione del contenzioso climatico di tono costituzionale, occorre innanzitutto richiamare la sentenza – per certi versi pionieristica – pronunciata nel novembre del 2005 dalla Alta Corte Federale della Nigeria nel caso *Gbemre*<sup>20</sup>. In quella circostanza, si trattava di un'azione proposta da un rappresentante di una comunità insediata nella regione del Delta del Niger, contro il Governo nigeriano e la società Shell, volta ad accertare che le emissioni di gas rilasciate in atmosfera dalla società nell'esercizio della propria attività di estrazione petrolifera recassero una violazione dei diritti costituzionali del ricorrente. La Corte in quell'occasione riconobbe che i diritti alla vita e alla dignità umana, affermati dagli articoli 33 e 34 della Costituzione nigeriana del 1999, includevano il diritto ad un ambiente pulito, salubre e libero dall'inquinamento. Su queste basi, la Corte accertò la responsabilità dello Stato per non avere impedito lo svolgimento di attività inquinanti sul proprio territorio e, quindi, ordinò al Governo di avviare senza indugio la revisione delle leggi e dei regolamenti che disciplinavano quell'attività per renderli conformi alla Costituzione.

Argomentazioni simili si ritrovano, dieci anni più tardi, nella sentenza pronunciata dall'Alta Corte di Lahore (Pakistan) nel caso *Leghari*<sup>21</sup>. In questo caso, si trattava di un'azione promossa da un contadino pakistano per accertare che il ritardo dello Stato nell'implementare il piano di azione climatica costituisca una lesione dei propri diritti costituzionali. Anche in questa fattispecie, il ragionamento giuridico che sta alla base della decisione di accoglimento si fonda sul riconoscimento di un diritto implicito ad un ambiente salubre, che la Corte ritiene incluso nel riconoscimento dei diritti alla vita e alla dignità umana operato dagli articoli 9 e 14 della Costituzione del Pakistan, interpretati alla luce dei valori costituzionali della democrazia, dell'eguaglianza e della giustizia politica, economica e sociale. Quel che colpisce della sentenza, e che la contraddistingue da quella nigeriana, è l'accentuata consapevolezza climatica dimostrata dalla Corte. La Corte infatti definisce il cambiamento climatico «una sfida decisiva del nostro tempo», nonché, sul piano costituzionale, «un chiaro appello alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini del Pakistan, in particolare delle fasce deboli e vulnerabili»<sup>22</sup>. La Corte quindi, pur

<sup>20</sup> Federal Court of Nigeria, *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd. and Others*, definito con sentenza del 30.11.2005. Su questa sentenza, v. il commento di A. SINDEN, *An Emerging Human Right to Security from Climate Change: The Case Against Gas Flaring in Nigeria*, in W.C.G. BURNS, H.M. OSOFSKY (eds.), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge, 2009, 173-92; H.M. OSOFSKY, *Climate Change and Environmental Justice: Reflections on Litigation over Oil Extraction and Rights Violations in Nigeria*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 1, 2, 2010, 189-210.

<sup>21</sup> Lahore High Court, *Leghari v. Federation of Pakistan*, definito con sentenza del 04.04.2015. Per un commento a questa sentenza, anche in rapporto al caso *Urgenda*, v. J. PEEL, H. OSOFSKY, *A Rights Turn*, cit., 52 ss.

<sup>22</sup> Sentenza *Leghari*, cit., punto 6.



ammettendo che «l'ambiente e la sua protezione hanno assunto un ruolo centrale nello schema dei nostri diritti costituzionali», afferma che ora «dobbiamo andare avanti» e modellare la giurisprudenza ambientale esistente «per soddisfare le esigenze di qualcosa di più urgente e opprimente, ovvero il cambiamento climatico»<sup>23</sup>.

Nonostante contenga una delle più limpide affermazioni del collegamento esistente tra cambiamento climatico e diritti costituzionali, il caso *Leghari* ha avuto una risonanza internazionale limitata e, sebbene sia stato posto a fondamento di un altro caso pendente in Pakistan (caso *Maria Khan*<sup>24</sup>), non risulta invece avere influenzato altri casi al di fuori dei confini nazionali<sup>25</sup>.

Ben più famoso è invece il caso *Urgenda*<sup>26</sup>, che ha ispirato numerosi contenziosi climatici in Europa e non solo<sup>27</sup>, compresi quelli attualmente pendenti in Belgio<sup>28</sup>, Italia<sup>29</sup>, Polonia<sup>30</sup>, Repubblica Ceca<sup>31</sup> e Spagna<sup>32</sup>. Pur essendo stato definito in ultima istanza dalla Corte Suprema dei Paesi Bassi solamente nel dicembre 2019, la sua influenza si era già manifestata negli anni precedenti, a partire cioè da quando la Corte distrettuale dell'Aia, nel giugno 2015, aveva riconosciuto l'obbligo dello Stato olandese di ridurre, entro il 2020, le emissioni nazionali di gas in atmosfera del 25% rispetto ai livelli del 1990<sup>33</sup>. Il percorso argomentativo adoperato dai giudici olandesi si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di un "dovere di diligenza" (*duty of care*) gravante sullo Stato, in base al quale questo è tenuto a proteggere i cittadini dalle minacce derivanti dai cambiamenti climatici. Benché abbia contribuito a portare all'attenzione dell'opinione pubblica globale le potenzialità dell'approccio alla giustizia climatica fondato sulla tutela dei diritti, tanto da fare parlare di un "rights turn" nel contenzioso climatico<sup>34</sup>,

<sup>23</sup> *Ivi*, punto 7.

<sup>24</sup> Lahore High Court, *Maria Khan et al. v. Federation of Pakistan et al.*, pendente.

<sup>25</sup> Cfr. J. PEEL, H. OSOFSKY, *A Rights Turn*, cit., 52.

<sup>26</sup> Supreme Court of the Netherlands, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, definito con sentenza del 20.12.2019. Tra i principali commenti a questa sentenza v. J. VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?*, in *Transnational Environmental Law*, 2015, 4, 2, 339-57; K. GRAAF, J. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, 2015, 27, 3, 517-27; J. LIN, *The First Successful Climate Change Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*, in *Climate Law*, 2015, 5, 1, 65-81. R. COX, *A Climate Change Litigation Precedent: Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 34, 2, 2016, 143-163. Nella dottrina italiana, v. S. DOMINELLI, *Sui limiti – giurisdizionalmente imposti – all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i "front-runners" nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. dir. amb.*, 4, 2020, 749-780.

<sup>27</sup> Sulle ripercussioni globali del caso *Urgenda*, v. S. ROY, E. WOERDMAN, *Situating Urgenda v The Netherlands within Comparative Climate Change Litigation*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 34, 2, 2016, 165-89; J. HUANG, M.A. TIGRE, *Trends in Climate Justice Litigation: The Dutch Case and Global Repercussions*, in R.S. ABATE (ed.), *Climate Justice: Case Studies in Global and Regional Governance Challenges*, Washington, 2016, 571-96.

<sup>28</sup> Court of Appeal of Brussels, *VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others*, pendente.

<sup>29</sup> Tribunale di Roma, *A Sud et al. v. Italia*, pendente.

<sup>30</sup> Si tratta di cinque casi proposti dalla ONG ClientEarth contro il Governo polacco dinanzi a cinque corti distrettuali. Per maggiori dettagli si v. il Legal Briefing pubblicato sul sito della ONG al seguente link <https://www.clientearth.org/media/ilnjfco/clientearth-legal-briefing-on-polish-climate-case.pdf>.

<sup>31</sup> Prague Municipal Court, *Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic*, pendente.

<sup>32</sup> Corte Suprema, *Greenpeace v. España*, pendente.

<sup>33</sup> The Hague District Court, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, definito il 24.06.2015.

<sup>34</sup> J. PEEL, H. OSOFSKY, *A Rights Turn*, cit.





il caso *Urgenda* può solo marginalmente essere considerato di “tono costituzionale”. Nel ragionamento giuridico della Corte di Appello<sup>35</sup>, confermato dalla Corte Suprema, infatti, l’art. 21 della Costituzione dei Paesi Bassi, che pure affida alle autorità il compito di «mantenere il Paese abitabile e proteggere e migliorare l’ambiente», ricopre un ruolo del tutto ancillare, posto che il fondamento dell’obbligo di diligenza gravante sullo Stato viene individuato negli art. 2 e 8 della CEDU, così come interpretati dalla Corte EDU.

Completamente diversa è invece la situazione in America Latina. Qui la presenza da un lato di costituzioni “verdi”, che contengono ampi cataloghi di diritti ambientali, e dall’altro di canali di accesso diretto alla giustizia costituzionale in caso di violazione dei diritti fondamentali, hanno permesso la formazione di un contesto favorevole per una accentuata costituzionalizzazione del contenzioso climatico. L’esempio più emblematico di questo approccio è la sentenza della Corte Suprema della Colombia del 5 aprile 2018 (caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*)<sup>36</sup>, che ha censurato l’inadempimento da parte dello Stato colombiano degli impegni di contrasto alla deforestazione assunti nell’ambito dell’Accordo di Parigi. In quel caso, la Corte ha fondato le proprie conclusioni sull’accertamento delle conseguenze negative dei cambiamenti climatici sui diritti costituzionali dei ricorrenti, tra cui il diritto alla vita, alla salute e ad un ambiente sano, nonché sui diritti delle generazioni future. Inoltre, nella medesima pronuncia la Corte Suprema ha riconosciuto la Amazzonia colombiana come un «sujeto de derechos» e ha condannato lo Stato ad adottare un piano d’azione per la sua tutela. Anche questo caso ha esercitato una forte influenza transnazionale, specialmente nel continente sudamericano, dove argomentazioni simili sono state riproposte nei contenziosi instaurati in Argentina<sup>37</sup>, Brasile<sup>38</sup> e Perù<sup>39</sup>.

Un discorso a parte meritano poi gli Stati Uniti, Paese considerato tradizionalmente la patria del contenzioso climatico e nel quale si concentra il maggior numero di casi, anche di tono costituzionale<sup>40</sup>. In questo ordinamento, data l’assenza di disposizioni dedicate all’ambiente nella Costituzione federale, le strategie giudiziarie portate avanti da alcune ONG di fronte alle Corti di diversi Stati si fondano, oltretutto sulla dottrina di common law del *public trust*, anche su clausole costituzionali come la *due process clause* (V Emendamento) o la *equal protection clause* (XIV Emendamento). Il contenzioso più

<sup>35</sup> The Hague Court of Appeals, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, definito il 09.10.2018.

<sup>36</sup> Supreme Court of Colombia, *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*, definito il 05.04.2018. V. commenti di P.A.A. ALVARADO, D. RIVAS-RAMÍREZ, *A Milestone in Environmental and Future Generations’ Rights Protection: Recent Legal Developments before the Colombian Supreme Court*, in *Journal of Environmental Law*, 30, 3, 2018, 519-26; P. VILLAVICENCIO CALZADILLA, *A Paradigm Shift in Courts’ View on Nature: The Atrato River and Amazon Basin Cases in Colombia*, in *Law, Environment and Development Journal*, 15, 0, 2019, 1 ss.

<sup>37</sup> Supreme Court of Argentina, *Asociación Civil por la Justicia Ambiental v. Province of Entre Ríos, et al. (caso Delta del Paraná)*, pendente.

<sup>38</sup> 7th Federal Environmental and Agrarian Court of the Judiciary Section of Amazonas, *Instituto Socioambiental et al v. IBAMA and the Federal Union*, pendente.

<sup>39</sup> Superior Court of Lima, *Álvarez et al v. Peru*, pendente.

<sup>40</sup> Alla data in cui si scrive (17 giugno 2022), infatti, il sito [climatecasechart.com](http://climatecasechart.com), che contiene uno degli ampi database di contenziosi climatici, contiene 2021 casi, dei quali 1441 risultano instaurati negli Stati Uniti. Di questi, 96 sono catalogati sotto la voce “constitutional claims”, con ciò intendendo che viene invocata la violazione di una norma costituzionale.





emblematico di questa strategia processuale è senza dubbio il caso *Juliana v United States*<sup>41</sup>, dove i giovani ricorrenti sostenevano che l'Esecutivo federale, avendo consentito di emettere quantitativi eccessivi di Co2 in atmosfera, pur essendo consapevole dei danni che questo avrebbe comportato al clima, avesse violato il loro diritto implicito ad un clima stabile, desumibile dalla *due process clause*, e fosse venuta meno all'obbligo di conservare le risorse naturali, tra cui l'atmosfera, "in trust" per le generazioni presenti e future.

La strategia processuale in *Juliana* non era molto diversa da quella di altri contenziosi proposti in precedenza negli Stati Uniti<sup>42</sup>. Quel che però ha consentito al caso *Juliana* di divenire uno dei contenziosi più famosi ed influenti al mondo è stata la storica ordinanza, emessa in primo grado dal giudice della District Court of Oregon, Ann Aiken, nel novembre 2016<sup>43</sup>. Questa, infatti, nel respingere la richiesta dei convenuti di dichiarare inammissibile l'azione (*motion to dismiss*), ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza di un diritto costituzionale ad un «ad un sistema climatico capace di sostenere la vita umana». Ai fini che qui interessano, è importante notare che l'ordinanza del giudice distrettuale radica fortemente le proprie argomentazioni nel testo costituzionale. Da una parte, infatti, essa individua il fondamento di un *unenumerated right* al clima nella *due process clause* del V Emendamento, in quanto «fundamental to a free and ordered society»<sup>44</sup>. Dall'altra parte, essa riconosce l'esistenza di un'obbligazione di *public trust* gravante sull'esecutivo federale, anch'essa radicata nella *due process clause*, oltretutto nella clausola di apertura del IX Emendamento<sup>45</sup>.

La decisione della District Court è stata poi ribaltata, nel gennaio 2020, dalla Ninth Circuit Court of Appeals<sup>46</sup>, la quale ha giudicato inammissibile l'azione per difetto di legittimazione (*lack of standing*), in quanto, al di là del merito, ha ritenuto che non fosse competenza del potere giudiziario ordinare l'adozione delle misure richieste dai ricorrenti, poiché queste involgevano una serie di decisioni politiche complesse affidate alla discrezionalità dei poteri esecutivo e legislativo. Nonostante l'esito negativo, nei tre anni e mezzo che separano l'ordinanza della District Court dal parere della Court of Appeals, il caso *Juliana* ha esercitato un'enorme influenza a livello internazionale<sup>47</sup>, ispirando la proposizione di casi analoghi, oltre che negli stessi USA<sup>48</sup>, anche in altri Paesi con una cultura giuridica di *common law* come Australia<sup>49</sup>, Canada<sup>50</sup>, India<sup>51</sup> e Pakistan<sup>52</sup>.

<sup>41</sup> Tra i tanti commenti dedicati a questo caso v. M. BLUMM, M. WOOD, *No Ordinary Lawsuit: Climate Change, Due Process, and the Public Trust Doctrine*, in *American University Law Review*, 2017, 67, 1.

<sup>42</sup> Tra i casi più risalenti, v. *Kanuk v. Alaska*, definito dalla Supreme Court of Alaska il 12.09.2014; *Farb v. Kansas*, definito dalla Kansas District Court il 04.06.2013; *Funk v. Commonwealth of Pennsylvania*, definito dalla Pennsylvania Commonwealth Court il 03.07.2013.

<sup>43</sup> Oregon District Court, *Juliana v. United States*, Opinion and Order del 10.11.2016.

<sup>44</sup> *Ivi*, pag. 32.

<sup>45</sup> *Ivi*, pag. 49.

<sup>46</sup> Ninth Circuit Court of Appeals, *Juliana v. United States*, Opinion del 17.01.2020.

<sup>47</sup> Cfr. M. BLUMM, M. WOOD, *No Ordinary Lawsuit*, cit.

<sup>48</sup> Tra i casi più recenti, si v. *Komor v. United States*, proposto davanti alla District Court for the District of Denver il 14.02.2022.

<sup>49</sup> Federal Court of Australia, *Sheikh Asim Farooq v. Federation of Pakistan etc.*, definito il 30.08.2019.

<sup>50</sup> Federal Court of Canada, *La Rose v. Her Majesty the Queen*, pendente.

<sup>51</sup> National Green Tribunal, *Pandey v India*, definito il 15.01.2019.

<sup>52</sup> Lahore High Court, *Ali v Federation of Pakistan*, pendente.





L'ultimo capitolo (finora) di questa storia è infine rappresentato dalla decisione pronunciata dal Tribunale costituzionale federale tedesco nel marzo 2021 in relazione al caso *Neubauer*<sup>53</sup>. La decisione è stata pronunciata all'esito di un ricorso diretto di costituzionalità proposto da un gruppo di giovani, in parte residenti in Germania e in parte in Nepal e Bangladesh, i quali lamentavano che gli obiettivi di riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra fissati dalla legge federale sul clima (KSG) fossero insufficienti e sbilanciati a svantaggio delle generazioni future. La decisione del Tribunale di Karlsruhe si inserisce nel solco dei precedenti pronunciati dalle altre Corti a livello comparato (la sentenza cita in particolare i casi *Juliana* e *Urgenda*), da cui tuttavia si discosta per quanto riguarda sia le argomentazioni costituzionali sia le conclusioni. Diversamente dal caso *Urgenda*, infatti, il Bundesverfassungsgericht individua il fondamento dell'obbligo costituzionale di agire contro il cambiamento climatico nell'art. 20a della Legge Fondamentale tedesca, in base al quale spetta allo Stato tutelare i "fondamenti naturali della vita" (*die natürlichen Lebensgrundlagen*), anche per responsabilità nei confronti delle generazioni future. Nella fattispecie, tuttavia, il Tribunale costituzionale non individua una violazione di questo obbligo, dato che la soluzione adottata dal legislatore viene giudicata, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, compatibile con il margine di discrezionalità (ampio, ma non illimitato) di cui dispone il legislatore in questo ambito. Invece, il BVerfG censura la legge per non avere ripartito gli obblighi di emissioni in atmosfera necessari per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica in maniera proporzionata nel tempo, in questo modo minacciando la possibilità di fruire nel futuro dei diritti di libertà garantiti dall'art. 2.1 GG<sup>54</sup>.

Rispetto all'evoluzione esposta in precedenza, il caso *Neubauer* sembra segnare un punto di svolta nel ragionamento costituzionale in materia climatica. Per la prima volta, infatti, il giudice costituzionale viene chiamato a pronunciarsi non tanto per sancire l'obbligo dello Stato di agire contro il cambiamento climatico, quanto per verificare la ragionevolezza e la proporzionalità delle misure adottate dal legislatore a fronte dei contrapposti interessi alla tutela dell'ambiente e alla garanzia dei diritti fondamentali che sono (e saranno sempre più intensamente) sacrificati in nome del raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica. Nel fare ciò, il giudice tedesco introduce una nuova dimensione nel giudizio di bilanciamento in materia ambientale, proiettando gli effetti dell'azione (o dell'inazione) climatica nel futuro e valutando l'impatto delle decisioni presenti sulla garanzia intertemporale dei diritti.

È forse ancora presto per capire se siamo all'inizio di una nuova era del contenzioso climatico di tono costituzionale; quel che appare certo, tuttavia, è che la decisione tedesca sia destinata a divenire una fonte di ispirazione per la proposizione di nuovi casi ben al di fuori dei confini nazionali, nonché un

<sup>53</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Ersten Senats, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18–1BvR78/20–1BvR96/20–1BvR288/20, pubblicata il 29 aprile 2021. Ai fini della presente analisi, si farà riferimento alla traduzione inglese disponibile all'indirizzo [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324\\_1bvr265618en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html). Per alcuni primi commenti della dottrina tedesca, si rinvia al dibattito "Der Klimabeschluss des BVerfG", promosso da [verfassungsblog.de](https://www.verfassungsblog.de), consultabile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/category/debates/der-klimabeschluss-des-bverfg/>.

<sup>54</sup> In base all'art. 2.1 GG «Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, purché non violi i diritti degli altri e non rechi pregiudizio all'ordinamento costituzionale o alla legge morale» (traduzione tratta da L. CUOCOLO, *Costituzioni*, Milano, 2021, 402).



punto di riferimento obbligato per tutte le Corti che, in futuro, dovranno pronunciarsi sulla compatibilità costituzionale delle misure adottate dagli Stati in materia climatica.

### 3. Le categorie di contenziosi climatici in cui vengono invocate le disposizioni costituzionali

Dopo avere ripercorso le tappe che hanno scandito l'evoluzione diacronica dell'argomentazione costituzionale nel contenzioso climatico, è ora possibile svolgere un'analisi sincronica dei casi selezionati al fine di evidenziarne alcune caratteristiche salienti. In particolare, la prospettiva che si assumerà nel presente paragrafo concerne la finalità perseguita dai diversi contenziosi di tono costituzionale, ovvero lo scopo pratico che i ricorrenti si proponevano di raggiungere attraverso l'invocazione delle disposizioni costituzionali.

Assumendo questa prospettiva, i casi oggetto del presente studio saranno catalogati in tre categorie a seconda che l'argomento costituzionale sia adoperato (i) per contrastare la realizzazione di un progetto o di un'attività inquinante, (ii) per censurare l'inadempimento da parte dello Stato dell'obbligo di agire contro il cambiamento climatico, o (iii) per censurare la legittimità di una misura adottata dallo Stato per contrastare il cambiamento climatico<sup>55</sup>.

#### 3.1. I contenziosi volti all'annullamento di autorizzazioni per attività inquinanti

Un primo gruppo di casi ha ad oggetto l'annullamento di autorizzazioni rilasciate per la costruzione di opere o l'esercizio di attività inquinanti, quali l'espansione di aeroporti o l'avvio di nuove attività estrattive. Poiché lo scopo perseguito da questi contenziosi consiste nell'impedire la realizzazione di interventi specifici, essi presentano caratteristiche in apparenza simili a quelle tipiche dei contenziosi ambientali tradizionali. Allo stesso tempo, tuttavia, essi se ne differenziano per il fatto che, a differenza delle ipotesi di inquinamento ambientale "classiche", il cambiamento climatico è un fenomeno di dimensione globale, i cui effetti non sono delimitati nel tempo e nello spazio. Pertanto l'opposizione alla realizzazione di progetti inquinanti per motivi climatici non si fonda – come nel caso dei contenziosi ambientali tradizionali – su motivi inerenti ai possibili impatti di quel progetto sulle popolazioni o sugli ecosistemi locali, bensì su ragioni legate alla salvaguardia del pianeta e delle generazioni future. Questo comporta un'evidente difficoltà motivazionale, nella misura in cui si richiede di bilanciare gli impatti climatici globali di lungo termine di un singolo impianto – come ad esempio un aeroporto o una piattaforma petrolifera – con gli interessi locali che, nel breve termine, quel medesimo impianto contribuisce a soddisfare.

Le peculiari problematiche costituzionali sollevate dal cambiamento climatico emergono chiaramente dall'analisi di alcuni contenziosi particolarmente significativi.

Uno di questi è il caso *Greenpeace Norway*<sup>56</sup>, definito dalla Corte Suprema norvegese ed attualmente pendente davanti alla Corte EDU. Il caso aveva preso avvio nel 2016, quando una coalizione di associazioni ambientaliste si era rivolta al Tribunale di Oslo per vedere accertare che il Ministero norvegese del Petrolio e dell'Energia avesse violato l'art. 112 della Costituzione norvegese per aver rilasciato delle

<sup>55</sup> Per una diversa classificazione, v. C. COUNIL, *Étude comparée*, cit.

<sup>56</sup> Norwegian Supreme Court, *Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy (People v Arctic Oil)*, definito il 22.12.2020.



licenze volte all'estrazione di petrolio e gas nel Mare di Barents presso giacimenti fino ad allora non sfruttati. Dopo essersi visti rigettare il ricorso sia in prima istanza sia in appello, i ricorrenti si sono quindi rivolti alla Corte Suprema che, nel dicembre 2020, ha a sua volta respinto le loro istanze. La sentenza della Corte Suprema è particolarmente interessante, in quanto muove da un'analisi approfondita del contenuto giuridico dell'art. 112 della Costituzione norvegese, il quale sancisce il diritto di ogni persona ad un ambiente salubre, nonché alla preservazione delle risorse naturali anche a vantaggio delle generazioni future. Sulla base di una ricostruzione accurata dei lavori preparatori, la Corte conclude che, sebbene tale disposizione non sia una mera enunciazione di principio, essa non attribuisce ai cittadini un diritto soggettivo immediatamente azionabile. La conseguenza di ciò è che i poteri legislativo ed esecutivo godono di ampia discrezionalità nell'attuare il mandato costituzionale di protezione dell'ambiente, potendo le loro decisioni essere annullate dal giudice solamente quando queste si pongano chiaramente in contrasto con il dettato costituzionale. Su queste basi, nel caso di specie la Corte nega che la decisione ministeriale sia incompatibile con la Costituzione, in quanto il 95% delle emissioni prodotte dal petrolio estratto a livello nazionale deriva dalla combustione effettuata all'estero a seguito dell'esportazione e – secondo la Corte – l'art. 112 della Costituzione non offre protezione al di fuori del territorio norvegese. Inoltre, la Corte Suprema rileva che le lesioni denunciate dai ricorrenti non sono ricollegabili alle singole licenze oggetto di contenzioso, quanto piuttosto alla politica petrolifera nazionale, e quindi richiederebbero l'attivazione di rimedi politici anziché giurisdizionali.

Un caso per certi versi analogo è quello riguardante l'ampliamento dell'aeroporto di Vienna-Schwechat, in Austria. Nella fattispecie, diverse ONG avevano impugnato davanti al Tribunale amministrativo federale la decisione delle autorità del Land di consentire la realizzazione di una terza pista aeroportuale. In particolare, i ricorrenti sostenevano che, tra gli "altri interessi" di cui le autorità, in base alla legislazione di settore, avrebbero dovuto tenere conto in sede di rilascio dell'autorizzazione, dovesse essere ricompreso anche l'interesse climatico, benché non espressamente menzionato, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa primaria. Il Tribunale amministrativo aveva accolto le argomentazioni dei ricorrenti e quindi aveva concluso che la decisione fosse in contrasto con gli impegni di mitigazione dei cambiamenti climatici assunti dall'Austria a livello nazionale e internazionale, nella misura in cui l'ampliamento dell'aeroporto avrebbe comportato un significativo aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>57</sup>. La decisione è stata tuttavia annullata dalla Corte costituzionale<sup>58</sup>, davanti alla quale era stata appellata ai sensi dell'art. 144 della Costituzione austriaca<sup>59</sup>. La Corte costituzionale ha ritenuto infatti che, sebbene la Costituzione austriaca, come integrata dalle leggi costituzionali del 1984 e del 2013<sup>60</sup>, imponga di tenere conto delle considerazioni di natura ambientale in sede di bilanciamento degli interessi, tuttavia questo non significa che l'interesse per la protezione dell'ambiente debba avere la precedenza assoluta sugli altri fattori. Sulla base di queste coordinate, la

<sup>57</sup> Federal Administrative Court, *In re Vienna-Schwechat Airport Expansion*, sentenza del 02.02.2017.

<sup>58</sup> VfGH, E 875/2017, E 886/2017.

<sup>59</sup> Ai sensi del quale possono essere appellate davanti alla Corte costituzionale le decisioni dei tribunali amministrativi per motivi legati alla violazione di un diritto costituzionale.

<sup>60</sup> Il riferimento è alla legge costituzionale federale sulla protezione dell'ambiente del 1984 (Gazzetta Federale No. 491/1984) e alla legge costituzionale federale su sostenibilità e protezione degli animali (Gazzetta Federale No. 111/2013).



Corte costituzionale ha quindi censurato la decisione del tribunale amministrativo, nella misura in cui aveva tenuto conto non soltanto delle emissioni generate dagli aerei in sede di decollo e di atterraggio presso l'Aeroporto di Vienna, ma anche delle emissioni legate al tragitto, che a suo avviso non erano coperte dalla protezione costituzionale dell'ambiente.

Anche in questa circostanza, dunque, si scorge la difficoltà delle Corti di adattare la tutela accordata dalle disposizioni costituzionali in materia di ambiente, che hanno per definizione un ambito di applicazione limitato al territorio nazionale, alla questione dei cambiamenti climatici, che invece ha una dimensione globale.

Un esito opposto ha avuto invece il caso *EarthLife Africa Johannesburg*<sup>61</sup>, definito dalla Alta Corte del Sudafrica nel marzo 2017. Anche in questa circostanza, si poneva una questione di interpretazione della normativa primaria, ovvero ci si chiedeva se tra i fattori "rilevanti" di cui tenere conto ai fini dell'autorizzazione di impianti a carbone, in base alla legislazione di settore, dovessero ricomprendersi anche gli impatti del progetto sul riscaldamento globale. Nel caso di specie, la Corte ha innanzitutto richiamato l'art. 39(2) della Costituzione sudafricana, che impone di interpretare la legislazione primaria in senso conforme ai diritti sanciti dal Bill of Rights e, in particolare, all'art. 24 della Costituzione, che afferma il diritto ad un ambiente salubre e il principio dello sviluppo sostenibile. Su queste basi, quindi, la Corte ha annullato l'autorizzazione in quanto ha ritenuto che le autorità avrebbero dovuto tenere conto degli impatti climatici di lungo termine dell'impianto, benché tale valutazione non fosse espressamente richiesta dalla legge, in ragione del collegamento esistente tra i cambiamenti climatici e il principio costituzionale dello sviluppo sostenibile.

Un ragionamento simile si ritrova, infine, nel caso *Asociación de Prestadores Turísticos de Mejillones*<sup>62</sup>, definito in ultima istanza dalla Corte Suprema del Cile nell'aprile del 2022. Nella fattispecie, si trattava di un *recurso de protección* proposto da alcune associazioni locali contro il rifiuto delle autorità competenti di includere le considerazioni climatiche nella valutazione ambientale di un impianto termoelettrico. Analogamente a quanto avvenuto nel caso sudafricano, la Corte ha ritenuto che, pur in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, la valutazione degli impatti climatici del progetto fosse doverosa, in quanto, in sua assenza, si sarebbe verificata una minaccia concreta al diritto di vivere in un ambiente libero da contaminazione sancito dall'art. 19, n. 8 della Costituzione cilena.

### 3.2. I contenziosi proposti per rimediare all'inerzia dei poteri pubblici

La seconda categoria riguarda quei contenziosi in cui i ricorrenti non contestano la legittimità di un atto adottato dalle autorità statuali, bensì la loro inerzia, ovvero la mancata adozione da parte dello Stato di atti idonei a contrastare l'emergenza climatica. Si tratta dei casi più complessi da un punto di vista costituzionale, in quanto si confrontano con il difficile compito di rimediare alle omissioni del potere legislativo ed esecutivo; compito dinanzi al quale, in molti ordinamenti, il potere giudiziario non dispone di adeguati poteri, oppure si mostra reticente per timore di violare il principio di separazione dei poteri.

<sup>61</sup> High Court of South Africa, *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*, definito il 19.11.2020.

<sup>62</sup> Supreme Court of Chile, *Mejillones Tourist Service Association and others with the Environmental Evaluation Service (SEA) of Antofagasta*, definito il 19.04.2022.



La principale difficoltà che i proponenti di questi contenziosi si trovano quindi ad affrontare riguarda l'affermazione dell'esistenza di un'obbligazione climatica gravante sullo Stato. A questo proposito, le strategie seguite dalle parti differiscono sostanzialmente a seconda degli ordinamenti considerati e dei filoni giurisprudenziali a cui, più o meno esplicitamente, le azioni si ispirano.

Un primo modello è rappresentato dal già citato caso *Urgenda*, dove come detto la Corte Suprema olandese ha riconosciuto un "dovere di diligenza" (*duty of care*) in capo allo Stato, derivante dagli artt. 2 e 8 della CEDU, interpretati anche alla luce dell'art. 21 della Costituzione olandese. Al caso *Urgenda* sono chiaramente ispirati, tra gli altri, i contenziosi attualmente pendenti in Italia e Spagna. In Spagna, in particolare, nei due casi proposti tra 2020 e 2021 da Greenpeace e da altre ONG davanti alla Corte Suprema (*Greenpeace v. España*), l'argomentazione fondamentale dei ricorrenti consiste nella violazione da parte del Governo spagnolo del "mandato costituzionale" che, a loro avviso, non deriverebbe tanto dall'art. 45 della Costituzione, quanto dall'art. 10.2, il quale impone di interpretare i diritti costituzionali in senso conforme ai trattati internazionali in materia di diritti umani ratificati dalla Spagna. In altre parole, la tesi dei ricorrenti è che, sebbene l'art. 45 non affermi un diritto fondamentale all'ambiente, ma soltanto un «*principio rector*», questo non impedisce di ravvisare la violazione di un diritto fondamentale come conseguenza dell'inazione climatica dello Stato, in quanto l'art. 10.2 dà ingresso nell'ordinamento spagnolo ai diritti sanciti dagli articoli 2 e 8 della CEDU, che secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo ricomprendono anche il diritto a vivere in un ambiente salubre. Analogamente, nel caso *A Sud et al.* (c.d. *Giudizio universale*) pendente davanti al Tribunale di Roma, i ricorrenti, in assenza di un diritto costituzionale all'ambiente, hanno fatto riferimento, da un lato, all'obbligo di rispettare i diritti sanciti dalla CEDU in base agli artt. 10, 11 e art. 117, comma 1 Cost. e, dall'altro, all'esistenza di un "obbligo di intervento statale" a protezione dei diritti fondamentali scaturente dal principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 3, comma 2 Cost.<sup>63</sup>.

Allo stesso modello, infine, si ispirava anche il caso *KlimaSeniorinnen Schweiz*<sup>64</sup>, definito dalla Corte Suprema svizzera nel 2020 e ora pendente davanti alla Corte EDU. In quel caso, infatti, le ricorrenti, un'associazione di donne con più di 75 anni, sostenevano che i diritti fondamentali alla vita e alla protezione della vita privata, sanciti sia dalla Costituzione svizzera – rispettivamente dagli artt. 10(1) e 13(1) – sia dagli articoli 2 e 8 della CEDU, facessero sorgere in capo alle autorità svizzere un obbligo di protezione nei confronti delle donne anziane, ritenute particolarmente vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici. La Corte Suprema, tuttavia, ha rigettato il ricorso in quanto ha giudicato che i diritti invocati dalle ricorrenti non fossero lesi ad un livello tale da giustificare l'attivazione del rimedio previsto dalla legge svizzera in caso di violazione dei diritti fondamentali da parte delle autorità amministrative.

Una variante di questo primo modello è poi la strategia seguita in Francia nel caso *Affaire du Siècle*<sup>65</sup>, definito dal Tribunale amministrativo di Parigi nell'ottobre 2021. Qui i ricorrenti chiedevano che venisse condannato lo Stato francese a riparare il *préjudice écologique* cagionato in conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati a livello legislativo. A supporto di tale richiesta, veniva invocata l'obbligazione generale dello Stato di agire contro il

<sup>63</sup> Copia dell'atto di citazione può essere consultata sul sito <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>

<sup>64</sup> Swiss Supreme Court, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Bundesrat*, definito il 05.05.2020.

<sup>65</sup> Tribunal Administratif de Paris, *Notre Affaire à Tous et al v. France*, definito il 14.10.2021.



cambiamento climatico che, secondo i ricorrenti, trovava fondamento da un lato nella garanzia del diritto di ciascuno a vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, riconosciuto dall'art. 1 della Carta dell'ambiente, e dall'altro nell'obbligazione di prudenza ambientale di cui all'art. 2 della Carta medesima. È interessante notare tuttavia come il Tribunale amministrativo, pur accogliendo nel merito le richieste dei ricorrenti, nelle motivazioni del provvedimento non abbia fatto riferimento agli articoli 1 e 2 della Carta, bensì all'art. 3, che afferma che «ognuno deve, alle condizioni definite dalla legge, prevenire i danni che possono essere arrecati all'ambiente o, in mancanza, limitarne le conseguenze»<sup>66</sup>.

Un diverso ordine di argomentazioni si riscontra invece nelle azioni ispirate al caso *Juliana*. In questo modello, come visto, la responsabilità climatica dello Stato viene configurata sulla base di un insieme di motivazioni basate da un lato sui diritti costituzionali e, dall'altro, sulla dottrina del *public trust*. Negli Stati Uniti, sono numerosi i casi in cui argomentazioni simili al caso *Juliana* sono state mobilitate dinanzi alle giurisdizioni statali e federali. Una variabile significativa, in questi contenziosi, proviene però dal contenuto delle diverse costituzioni statali, laddove l'azione non sia diretta nei confronti della Federazione bensì degli Stati federati. Così, ad esempio, nel caso *Held v State*<sup>67</sup>, avviato nel 2020 e attualmente pendente davanti alle Corti statali di prima istanza, i ricorrenti hanno invocato, oltre alla dottrina del *public trust*, anche l'art. IX della Costituzione del Montana che sancisce il dovere dello Stato e di ogni persona di conservare un ambiente pulito e sano per le generazioni presenti e future. Questo ha consentito alla District Court di respingere l'eccezione di inammissibilità (*motion to dismiss*) avanzata dalla difesa statale, in considerazione del fatto che i ricorrenti avevano argomentato adeguatamente che i danni cagionati dalle emissioni costituivano una violazione di un loro diritto costituzionale. Al di fuori degli USA, il modello *Juliana* è stato replicato, con alterne fortune, in diversi ordinamenti di *common law*. Ad esempio, nel caso *Sheikh Asim Farooq*, definito dalla Alta Corte di Lahore (Pakistan) nel 2019<sup>68</sup>, tra gli argomenti richiamati dalla Corte per ingiungere alle autorità competenti di attuare un piano straordinario di protezione delle foreste, vi era la considerazione degli effetti dei cambiamenti climatici sui diritti costituzionali alla libertà (art. 9), alla dignità (art. 14), e all'accesso ai luoghi di intrattenimento (art. 26), nonché il riconoscimento dell'esistenza di un *public trust* nei confronti delle foreste. Similmente, nel caso *Pandey v India*<sup>69</sup>, la ricorrente – una bambina di nove anni che agiva a nome delle generazioni future – sosteneva che l'India, essendo uno dei maggiori emettitori di CO<sub>2</sub>, fosse obbligata ad assumere maggiori impegni di contrasto del cambiamento climatico, adducendo a sostegno delle proprie tesi, oltre al diritto costituzionale alla vita (art. 21) e all'obbligo costituzionale dello Stato di proteggere l'ambiente (art. 48A), anche la *public trust doctrine*, così come riconosciuta ed interpretata dalla giurisprudenza indiana. In Canada, infine, la dottrina del *public trust* è stata mobilitata nel caso *La Rose v. Her Majesty the Queen*<sup>70</sup>, attualmente pendente davanti alla Federal Court of Appeal, accanto ai diritti sanciti dalle Sezioni 7 e 15 della Carta canadese dei diritti e delle libertà. La

<sup>66</sup> Traduzione da L. Cuocolo, *Costituzioni*, cit., 371.

<sup>67</sup> Montana District Court, *Held v. State*, pendente.

<sup>68</sup> Caso *Sheikh Asim Farooq*, cit.

<sup>69</sup> Caso *Pandey v India*, cit.

<sup>70</sup> Caso *La Rose v. Her Majesty the Queen*, cit.



tesi basata sul *public trust*, tuttavia, è stata respinta dal giudice di prima istanza, il quale, nel dichiarare il ricorso inammissibile, ha affermato che tale dottrina “non esiste in Canada”<sup>71</sup>.

Un diverso approccio nei confronti del problema dell'inazione climatica si rinviene invece in Sudamerica, dove le costituzioni contemplano generalmente la possibilità per i cittadini di adire l'autorità giudiziaria per lamentare le violazioni dei diritti costituzionali cagionate tanto dalle azioni quanto dalle omissioni delle pubbliche autorità. In questi casi, quindi, il problema di motivare l'esistenza di un obbligo d'azione in capo allo Stato si presenta in misura attenuata in quanto, per ottenere l'adozione di un atto di ingiunzione, è di norma sufficiente dimostrare che l'omissione contestata integri la violazione di un diritto costituzionale.

L'esempio più rappresentativo di questo approccio è il già citato caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, definito dalla Corte Suprema della Colombia nel 2018, dove l'obbligo di azione dello Stato è stato affermato sulla base dei diritti ambientali delle generazioni presenti e future e dei diritti della natura. Lo stesso modello è stato replicato anche in altri contenziosi nel continente latinoamericano. Un esempio interessante è, ad esempio, il caso *Delta del Paraná*, promosso davanti alla Corte Suprema argentina da due ONG e da un gruppo di bambini, attraverso un'azione di *amparo colectivo ambiental*. I ricorrenti in quel caso contestano che le autorità convenute siano venute meno ai propri doveri di proteggere gli ecosistemi delle zone umide del Delta del Paraná, il cui apporto è fondamentale, tra l'altro, per la mitigazione dei cambiamenti climatici. A sostegno di tale tesi, essi citano da un lato il diritto-dovere ad un ambiente salubre e rispettoso dei diritti delle generazioni future sancito dall'art. 41 della Costituzione argentina e, dall'altro, chiedono il riconoscimento del Delta del Paraná come titolare di diritti<sup>72</sup>. Lo stesso schema si ritrova anche nel caso *Álvarez et al v Peru*, dove sette minorenni hanno adito lo Stato peruviano davanti alla Corte Superior de Justicia de Lima, attraverso una *demandación constitucional de amparo*, per contestare la mancata adozione di una politica efficace di contrasto della deforestazione in Amazzonia. Anche in questo caso, analogamente al contenzioso colombiano, l'azione si fonda principalmente sulla violazione del diritto di ogni persona – ed in particolare dei bambini – di godere di un ambiente adeguato alla vita, a cui si accompagna la richiesta di riconoscere la Foresta Amazzonica peruviana come *sujeto de derechos*<sup>73</sup>.

### 3.3. I contenziosi avverso le misure adottate in materia climatica

Un'ultima categoria riguarda infine i contenziosi in cui viene contestata la legittimità delle misure adottate dallo Stato in materia climatica. Si tratta della tipologia di contenziosi in cui l'impiego dell'argomento costituzionale appare più naturale, atteso che tradizionalmente le norme costituzionali assolvono primariamente alla funzione di parametro di legittimità delle leggi. Eppure, fino a questo momento le decisioni di incostituzionalità delle leggi, nell'ambito del contenzioso climatico, sono estremamente rare, nonostante l'elevato numero di leggi adottate in materia climatica dai Paesi di tutto il

<sup>71</sup> Federal Court, *La Rose v. Her Majesty the Queen*, Order del 24.11.2020.

<sup>72</sup> Caso *Delta del Paraná*, cit. Gli atti del processo sono consultabili al seguente link <http://climatecase-chart.com/non-us-case/asociacion-civil-por-la-justicia-ambiental-v-province-of-entre-rios-et-al/>

<sup>73</sup> Caso *Álvarez et al v Peru*, cit. Gli atti del processo sono consultabili al seguente link <http://climatecase-chart.com/non-us-case/alvarez-et-al-v-peru/>





mondo<sup>74</sup>. La ragione di questa scarsità va probabilmente ricercata nel fatto che non tutti gli ordinamenti consentono forme di *judicial review of legislation* e che, anche in quegli ordinamenti in cui ciò è possibile, al legislatore è generalmente riconosciuto un ampio margine di discrezionalità, soprattutto laddove si pongano delicate questioni di bilanciamento tra valori contrapposti, come tipicamente avviene nelle questioni in materia ambientale<sup>75</sup>. Un'altra ragione può essere che, in molti ordinamenti, i giudici costituzionali dispongono solamente di poteri di annullamento, mentre risultano sprovvisti di poteri adeguati per rimediare alle carenze del legislatore.

Il caso finora più rilevante in cui sia stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge climatica è senza dubbio la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco nel caso *Neubauer*. Oltre a quanto si è già osservato in precedenza, è qui importante richiamare quella parte della pronuncia in cui il giudice costituzionale tedesco si è interrogato in merito ai limiti del sindacato di legittimità costituzionale. In particolare, il BVerfG ha osservato che, sebbene l'art. 20a GG sia una disposizione dotata di efficacia giuridicamente vincolante, essa lascia al legislatore un ampio margine di discrezionalità nel tradurre la formulazione aperta di tale articolo in obiettivi specifici di contenimento dell'aumento delle temperature e di riduzione delle emissioni nazionali. Allo stesso tempo, tuttavia, il Tribunale ha affermato che tale discrezionalità non è illimitata, non potendo l'obbligazione climatica sancita dall'art. 20a essere svuotata di contenuto mediante scelte legislative che siano in contrasto con l'adempimento di tale obbligo<sup>76</sup>. Su queste basi, nel caso di specie il BVerfG ha ritenuto che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, la scelta del legislatore di specificare l'obiettivo climatico nazionale in linea con l'obiettivo fissato dall'Accordo di Parigi di mantenere l'aumento delle temperature ben al di sotto dei 2°C e preferibile entro 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali, non potesse essere considerata in contrasto con l'obbligo di azione climatica sancito dall'art. 20a GG<sup>77</sup>. Tuttavia, il Tribunale ha osservato altresì che nuove evidenze scientifiche sullo sviluppo del riscaldamento globale antropogenico, potrebbero in futuro rendere necessario fissare obiettivi diversi nel quadro dell'art. 20a GG, aprendo così la strada, nei prossimi anni, ad un dialogo a tre voci tra mondo scientifico, Parlamento e giudice costituzionale in merito all'adeguatezza delle decisioni di volta in volta assunte dal legislatore<sup>78</sup>. Proprio in virtù di queste considerazioni, nel gennaio 2022 è stata formulata una nuova azione di costituzionalità davanti

<sup>74</sup> Su questa particolare categoria di atti legislativi sono disponibili diversi studi anche di carattere comparato. Per quanto riguarda, in particolare, gli studi giuridici, si veda il recente volume di T. MUINZER (ed.) *National Climate Change Acts. The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, London, 2020; nonché, al suo interno, i saggi di T. MUINZER, *What Do We Mean When We Talk about National 'Climate Change Acts' and How Important are They in the Context of International Climate Law?*; M. DUWE, R. BODLE, *"Paris Compatible" Climate Change Acts? National Framework Legislation in an International World*; T. MUINZER, *Conceptualising and Formulating National Climate Change Acts*. Limitatamente alle leggi climatiche approvate dagli Stati membri dell'Unione europea, sia consentito di rinviare a F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE Online*, 4, 2021, 3459-3484.

<sup>75</sup> Su questo tema, v. lo studio comparato curato da V. CHIU, A. LE QUINIO (ed.), *La protection de l'environnement par les juges constitutionnels*, Parigi, 2021.

<sup>76</sup> Caso *Neubauer*, cit., par. 207.

<sup>77</sup> *Ivi*, par. 208.

<sup>78</sup> *Ivi*, par. 212.



al BVerfG, per verificare se i nuovi target fissati dal Parlamento a seguito della sentenza *Neubauer* siano compatibili con l'art. 20a GG alla luce dei nuovi report pubblicati dall'IPCC (caso *Steinmetz*<sup>79</sup>).

Se il caso *Neubauer* è di gran lunga il più rilevante tra i giudizi di costituzionalità finora proposti, sia per le sue ricadute immediate sia per l'influenza che avrà (e che in parte sta già avendo) sul contenzioso climatico tedesco e internazionale, non è tuttavia l'unico nel panorama comparato. Particolarmente interessante, ad esempio, è il caso *Shrestha*, definito dalla Corte Suprema del Nepal nel 2018<sup>80</sup>. In quel caso si trattava di un ricorso per omissione, in quanto i ricorrenti lamentavano la mancanza di una legge in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. La Corte Suprema, accogliendo il ricorso, ha ordinato al Governo di promuovere l'adozione di una legge in materia, avendo constatato che l'omissione legislativa integrava una violazione dell'obbligo dello Stato di proteggere l'ambiente sancito dall'art. 51, nonché dei diritti costituzionali a vivere con dignità e a vivere in un ambiente salubre riconosciuti rispettivamente dagli artt. 16 e 30 della Costituzione del Nepal del 2015.

Da seguire con attenzione è altresì il caso pendente davanti alla Corte costituzionale della Corea del Sud (caso *Do-Hyun Kim*)<sup>81</sup>, dove oggetto del sindacato di costituzionalità è la legge coreana sul cambiamento climatico, così come modificata nel 2019. I ricorrenti, in quel caso, sostengono che l'obiettivo stabilito nella legge non sia in linea con gli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi e che, pertanto, esso costituisca una violazione dell'obbligo costituzionale dello Stato di proteggere i diritti dei cittadini, specialmente il diritto alla vita (art. 10) e il diritto a vivere in un ambiente salubre (art. 35).

Accanto alle (rare) pronunce di accoglimento, occorre poi ricordare alcuni casi in cui le questioni di costituzionalità basate su motivi climatici sono state rigettate dai giudici costituzionali. È quanto avvenuto ad esempio in Francia, dove il Conseil Constitutionnel ha rigettato il ricorso promosso da un gruppo di deputati, volto a contestare la legittimità costituzionale di una legge approvata dal Parlamento francese in quanto contenente misure ritenute insufficienti per traguardare l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050<sup>82</sup>. Il giudice costituzionale francese ha rigettato la questione, basata sulla violazione dell'art. 1 della Carta dell'ambiente, in quanto ha osservato che le censure non erano rivolte a specifiche disposizioni della legge, bensì contenevano critiche inammissibilmente rivolte alla legge nel suo insieme. Inoltre, il Conseil constitutionnel ha osservato di non disporre di un potere generale di ingiunzione nei confronti del legislatore<sup>83</sup>.

A completamento della rassegna dei limiti con cui il giudizio di legittimità delle leggi deve confrontarsi nel panorama comparato, merita infine di essere segnalata la sentenza della Corte Suprema del Messico dell'aprile 2022, che ha respinto una *Acción de Inconstitucionalidad* promossa da una minoranza parlamentare nei confronti di alcune modifiche approvate dal Parlamento federale alla legge

<sup>79</sup> Bundesverfassungsgericht, *Steinmetz et al. v Germany*, pendente.

<sup>80</sup> Supreme Court of Nepal, *Shrestha v. Office of the Prime Minister et al.*, definito il 25.12.2018.

<sup>81</sup> Constitutional Court of South Korea, *Do-Hyun Kim et al. v. South Korea*, pendente.

<sup>82</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, "Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets".

<sup>83</sup> A questo riguardo, è interessante notare inoltre come, nel caso *Commune de Grande-Synthe*, il Conseil d'État francese abbia accolto la richiesta del Comune ricorrente di ingiungere al Governo di adottare tutte le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati dalla legge nazionale, mentre invece ha dichiarato inammissibile la richiesta di ingiungere al Governo di promuovere un'iniziativa legislativa per innalzare gli obiettivi climatici, in quanto estranea alla giurisdizione amministrativa.



sull'energia<sup>84</sup>. È significativo notare come, sebbene la maggioranza dei giudici della Corte Suprema avesse giudicato gli emendamenti approvati dal Parlamento in contrasto con il diritto ad un ambiente sano sancito dall'art. 4 della Costituzione messicana, in quanto incompatibili con gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi, la legge non abbia potuto essere invalidata, in quanto non è stata raggiunta la maggioranza qualificata di 8 su 11 componenti richiesta dall'art. 105 della Costituzione (nella fattispecie avevano votato a favore dell'annullamento soltanto 7 giudici).

Sebbene il controllo di legittimità delle leggi sia l'ambito d'applicazione privilegiato delle norme costituzionali, talvolta queste possono essere invocate anche in giudizi aventi ad oggetto misure adottate dal potere esecutivo in attuazione di una legge o in cui è contestata l'omessa adozione delle misure attuative di una legge. Quest'ultimo è il caso, in particolare, di due "azioni dirette di incostituzionalità per omissione" (ADI-O) promosse davanti al Tribunale Supremo Federale del Brasile da quattro partiti politici di opposizione, per denunciare la mancata adozione da parte del Governo di alcuni piani in materia climatica che il Governo era tenuto ad adottare in base ad una legge approvata dal Parlamento (casi *PSB e al v Brasi*<sup>85</sup>). Le argomentazioni dei ricorrenti, sulle quali il Tribunale Supremo dovrebbe pronunciarsi nei prossimi mesi, si fondano essenzialmente sull'art. 225 della Costituzione federale, il quale sancisce il diritto di ognuno ad un ambiente equilibrato e il dovere del Governo di difendere e preservare l'ambiente per le generazioni presenti e future. Secondo la ricostruzione dei ricorrenti, infatti, questi diritti risultano violati per effetto dell'omessa adozione degli atti sub-legislativi, di competenza del Governo, la cui mancanza ne condiziona l'effettività<sup>86</sup>.

#### 4. Il contenuto delle disposizioni costituzionali invocate nel contenzioso climatico

Dopo avere analizzato le diverse tipologie di contenzioso climatico in cui le disposizioni costituzionali vengono invocate, è ora opportuno analizzare più nel dettaglio il contenuto delle disposizioni medesime.

Una prima distinzione da fare a tale riguardo è tra le disposizioni che contengono l'enunciazione di diritti soggettivi e quelle che invece impongono dei doveri in capo allo Stato. Sebbene l'affermazione costituzionale di un diritto comporti generalmente anche l'assegnazione di un corrispondente dovere di protezione in capo alle autorità pubbliche, il fatto che la costituzione configuri la tutela dell'ambiente come un diritto o come un dovere non è privo di conseguenze giuridiche. Da un lato, infatti, laddove si contesti la violazione di un diritto, è normalmente richiesto al ricorrente di dimostrare, per essere legittimato ad agire, di avere subito una lesione di una certa gravità o comunque di trovarsi in una posizione differenziata rispetto agli altri consociati. Dall'altro lato, in presenza di un obbligo

<sup>84</sup> Supreme Court of Mexico, *Acción de Inconstitucionalidad 64/2021*, definita il 7 aprile 2022.

<sup>85</sup> Si tratta di tre azioni promosse da quattro partiti politici - Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade - davanti alla Corte Suprema Brasileira nel corso del 2020, aventi ad oggetto rispettivamente la deforestazione, l'attuazione del Climate Fund e dell'Amazonian Fund. Benché i ricorsi siano stati proposti formalmente dai partiti politici per soddisfare un requisito procedurale previsto dal diritto processuale brasiliano, l'azione è coordinata da una rete di organizzazioni della società civile.

<sup>86</sup> Argomentazioni analoghe si ritrovano anche nel caso *Greenpeace Mexico v. Ministry of Energy and Others*, definito dal Giudice distrettuale collegiale il 17.11.2020.



costituzionale di agire a tutela dell'ambiente, viene generalmente riconosciuto allo Stato un ampio margine di discrezionalità nel determinare in che modo e in quale misura adempiere a tale obbligo; discrezionalità che invece risulta sensibilmente ridotta nelle ipotesi di violazione di un diritto fondamentale<sup>87</sup>.

A questo bisogna poi aggiungere che, mentre le disposizioni in materia di diritti sono considerate di norma immediatamente giustiziabili, non altrettanto può dirsi delle disposizioni che impongono solamente un dovere di protezione, le quali a seconda dei casi possono essere interpretate come norme impositive di obblighi giuridicamente vincolanti o come disposizioni programmatiche rivolte al legislatore. Questo spiega perché in quegli ordinamenti europei, dove la tutela dell'ambiente viene configurata a livello costituzionale soltanto nella sua dimensione oggettiva (come nel caso di Paesi Bassi, Germania, Polonia, Svezia e Austria), i proponenti delle azioni climatiche abbiano indicato come motivo principale della propria azione la lesione di altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione o dalla CEDU, quali il diritto alla vita, il diritto alla protezione della vita privata, o ancora il diritto alla salute o alla proprietà.

D'altra parte, va altresì considerato che, anche in quei Paesi europei in cui la tutela dell'ambiente viene espressamente qualificata dalla Costituzione sotto forma di diritto soggettivo (come Spagna, Francia e Norvegia), essa non gode nondimeno delle stesse forme di protezione degli altri diritti. Emblematico è il caso della Spagna, dove "il diritto a godere di un ambiente adatto allo sviluppo della persona" sancito dall'art. 45 della Costituzione, anche a causa della sua collocazione all'interno del capitolo III, anziché nel capitolo II dedicato ai diritti e alle libertà, non è considerato un diritto fondamentale, con la conseguenza, per esempio, che a sua difesa non è possibile attivare il rimedio del ricorso di amparo ai sensi dell'art. 53, comma 2 CE. Il che spiega perché, nel caso *Greenpeace v. España*, pendente davanti alla Corte Suprema spagnola, i ricorrenti abbiano fatto riferimento non tanto al diritto sancito dall'art. 45 CE, quanto al principio di interpretazione conforme all'ordinamento internazionale sancito dall'art. 10.2 CE<sup>88</sup>.

Vi sono poi alcuni ordinamenti in cui il diritto all'ambiente, benché non enunciato in Costituzione, è stato ritenuto implicito nella tutela accordata ad altri diritti costituzionali. È il caso ad esempio del Pakistan dove, come già ricordato, l'Alta Corte di Lahore nel caso *Leghari* ha riconosciuto l'esistenza di un diritto implicito ad un ambiente sano e pulito, derivante dagli artt. 9 e 14 della Costituzione, che tutelano rispettivamente il diritto alla vita e alla dignità. Il riconoscimento di un *unenumerated right* all'ambiente salubre è stato invece negato dalla Corte Suprema irlandese nel caso *Friends of the Irish Environment*<sup>89</sup>. In quella circostanza, infatti, la Corte, pur non escludendo in assoluto la possibilità di invocare la lesione di un diritto fondamentale in casi legati al cambiamento climatico, ha affermato che «l'asserito diritto a un ambiente salubre è o superfluo (se non va oltre il diritto alla vita e all'integrità fisica) oppure eccessivamente vago e mal definito (se va oltre tali diritti)».

L'analisi comparata del contenzioso climatico di tono costituzionale mostra poi come, accanto ai tradizionali diritti ambientali – ormai una realtà consolidata in molti ordinamenti, specialmente

<sup>87</sup> Cfr. sul punto la sentenza *Neubauer*, cit., par. 152.

<sup>88</sup> Caso *Greenpeace v. España*, cit.

<sup>89</sup> High Court of Ireland, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, definito il 19.09.2019.



dell'America Latina – siano sempre più spesso invocati alcuni diritti “di frontiera”, i quali hanno ricevuto anche qualche primo riconoscimento giurisprudenziale.

Il primo diritto a venire in rilievo è il “diritto ad un clima stabile”. Si tratta di un diritto che attualmente non trova riconoscimento in nessuna costituzione al mondo, ma che negli ultimi anni è stato teorizzato da un numero crescente di documenti internazionali e di ricostruzioni dottrinali<sup>90</sup>. Una prima apertura giurisprudenziale al riconoscimento di questo diritto si è avuta appunto nel già citato caso *Juliana*, dove il giudice distrettuale dell'Oregon ha riconosciuto l'esistenza di un diritto implicito «*to a climate system capable of sustaining human life*» incardinato nella *due process clause* del V Emendamento<sup>91</sup>. Nel giustificare il riconoscimento di tale diritto, il giudice ha affermato che un “clima stabile” è il fondamento della società, in quanto senza di esso non vi sarebbe né civiltà né progresso<sup>92</sup>. Quanto poi al contenuto di tale diritto, nel caso *Juliana* il giudice ha osservato che la scelta delle parole utilizzate era dettata dall'esigenza di individuare una formulazione equilibrata che consentisse di temperare diverse esigenze. In quest'ottica, l'espressione “capace di sostenere la vita umana”, secondo la Corte distrettuale, avrebbe dovuto essere intesa nel senso da un lato di non richiedere al ricorrente di dimostrare che l'azione governativa contestata sia idonea a provocare l'estinzione della specie umana e, dall'altro, di non trasformare ogni contributo anche minore al riscaldamento globale nella violazione di un diritto costituzionale<sup>93</sup>. Come detto, l'ordinanza del giudice di prima istanza è stata riformata dalla Ninth Circuit Court of Appeals, la quale tuttavia non si è pronunciata in merito all'esistenza di un tale diritto. Il diritto ad un clima stabile è stato invece negato da altre corti federali, come la Pennsylvania Federal Court nel caso *Clean Air Council v. United States*<sup>94</sup>, mentre la *dissenting opinion* di un giudice della Corte Suprema dell'Alaska, nel caso *Sagoonick v. Alaska*<sup>95</sup>, ha riconosciuto l'esistenza di tale diritto, ancorandolo nella Costituzione statale. Non risultano invece altri riconoscimenti giurisprudenziali di un diritto ad un clima stabile al di fuori degli Stati Uniti, anche se tale diritto è invocato in diversi contenziosi pendenti in giro per il mondo, come il caso *Instituto de Estudos Amazônicos in Brasile*<sup>96</sup>, il caso *Mathur in Canada*<sup>97</sup> e il caso *Ali in Pakistan*<sup>98</sup>.

Una seconda categoria di diritti che viene invocata in misura crescente nei contenziosi climatici sono i diritti della natura. È noto che questa particolare tipologia di situazioni soggettive ha trovato riconoscimento nelle costituzioni di alcuni Paesi latinoamericani, quali Ecuador e Colombia, dove la giurisprudenza ha effettivamente riconosciuto alcuni elementi naturali come titolari di diritti soggettivi. In questo contesto si colloca la già richiamata sentenza pronunciata dalla Corte Suprema colombiana nel caso

<sup>90</sup> Relativamente al possibile riconoscimento di un diritto ad un clima stabile nell'ordinamento americano, v. J.R. MAY, E. DALY, Can the U.S. Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes, It Can), in *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 39, 2021, 39-64. Con riferimento agli ordinamenti europei, v. S. BALDIN, *Towards the judicial recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *DPCE Online*, 2/2020, 1419-1446.

<sup>91</sup> Oregon District Court, *Juliana v. United States*, cit..

<sup>92</sup> *Ivi*, pag. 32.

<sup>93</sup> *Ivi*, pag. 32-33.

<sup>94</sup> Pennsylvania Federal Court, *Clean Air Council v. United States*, definito il 19.02.2019.

<sup>95</sup> Alaska Supreme Court, *Sagoonick v. Alaska*, definito il 28.01.2022.

<sup>96</sup> Federal District Court of Curitiba, *Instituto de Estudos Amazônicos v Brazil*, pendente.

<sup>97</sup> Ontario Superior Court of Justice, *Mathur et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario*, pendente.

<sup>98</sup> Caso *Ali v Federation of Pakistan*, cit.





*Generaciones Futuras v. Minambiente*, la quale, rifacendosi ad un precedente in cui la Corte costituzionale colombiana aveva riconosciuto soggettività giuridica al Río Atrato<sup>99</sup>, ha dichiarato anche l'Amazzonia Colombiana come «*sujeto de derechos*» e, anche su queste basi, ha ordinato allo Stato e alle autorità locali di implementare un piano per contrastare la deforestazione<sup>100</sup>. In un altro caso di contenzioso climatico, invece, il Consiglio di Stato colombiano ha negato soggettività giuridica ai fiumi Combeima, Cocora, and Coello, in quanto non era stata riscontrata una minaccia attuale ai relativi ecosistemi (Caso *Río Combeima*<sup>101</sup>).

I diritti della natura sono invocati anche in contenziosi pendenti in altri ordinamenti latinoamericani, che pure non riconoscono tali diritti all'interno delle rispettive costituzioni. In particolare, nel caso *Álvarez* i ricorrenti chiedono tra l'altro che l'Amazzonia peruviana sia dichiarata soggetto di diritti, benché i diritti della natura non siano riconosciuti nella Costituzione del Perù, richiamando la giurisprudenza delle altre corti sudamericane che hanno riconosciuto tale tipologia di diritti. Analogamente, nel caso *Delta del Paraná*, pendente davanti alla Corte Suprema argentina, i ricorrenti chiedono di riconoscere soggettività giuridica al Delta del Paraná in quanto «organismo vivo» e di indicare lo Stato argentino come custode del relativo ecosistema.

Infine, nel vasto armamentario di diritti mobilitato nell'ambito dei contenziosi climatici, un ruolo di rilievo è ricoperto dai diritti delle generazioni future. Va detto, a questo proposito, che argomentazioni relative alla solidarietà intergenerazionale ricorrono spesso nei contenziosi climatici<sup>102</sup>, complice anche la frequente ricorrenza di riferimenti alle generazioni future o al principio di sostenibilità in molte costituzioni nazionali<sup>103</sup>. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il discorso intergenerazionale è declinato in termini di responsabilità delle generazioni presenti o di obbligo degli Stati di tutelare l'ambiente a beneficio o nell'interesse delle generazioni future. Non mancano tuttavia casi in cui le generazioni future sono indicate come titolari di veri e propri diritti. Anche in questo caso, precursore è l'ordinamento colombiano, dove la Corte Suprema, nel più volte citato caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, ha riconosciuto la titolarità di diritti ambientali in capo alle generazioni future, il cui fondamento è stato rinvenuto da un lato in un "dovere etico di responsabilità della specie", ovvero in un legame di solidarietà tra gli esseri umani di ogni generazione; dall'altro, nel "valore intrinseco della natura", da cui deriva la necessità di tutelare la natura in tutte le sue componenti, di cui fanno parte anche le generazioni future<sup>104</sup>. In senso contrario, il Tribunale costituzionale federale tedesco nel caso *Neubauer*, nel pronunciarsi sull'ammissibilità dell'azione proposta dai giovani ricorrenti, ha chiarito che questi non stavano facendo valere i diritti di persone non nate o persino di intere future

<sup>99</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622/16 del 10.11.2016.

<sup>100</sup> Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, cit., paragrafo 14.

<sup>101</sup> Consejo de Estado, *Caso Río Combeima*, definito il 14.09.2020.

<sup>102</sup> Per una rassegna dei casi principali, v. L. PARKER, J. MESTRE, S. JODOIN, M. WEWERINKE-SINGH, *When the kids put climate change on trial: youth-focused rights-based climate litigation around the world*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 7-34.

<sup>103</sup> Sul tema v. T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2016, 43-78.

<sup>104</sup> Caso *Generaciones Futuras v. Minambiente*, cit., paragrafo 5.3.



generazioni, «nessuno dei quali gode di diritti soggettivi fondamentali» nell'ordinamento tedesco, bensì stavano invocando i loro propri diritti fondamentali<sup>105</sup>.

## 5. Alcune considerazioni finali, tra aspettative deluse e nuove speranze

L'analisi fin qui svolta mostra come l'utilizzo dell'argomento costituzionale nel contenzioso climatico sia un fenomeno recente e in continua evoluzione. Nel momento in cui si scrive, infatti, vi sono numerosi casi pendenti o in preparazione in tutto il mondo, che potrebbero preludere ad ulteriori sviluppi di questa categoria di contenziosi nei prossimi anni.

In attesa di conoscere le ulteriori evoluzioni di questo settore del diritto ambientale, è nondimeno possibile formulare alcune osservazioni, per quanto interlocutorie e parziali, sull'efficacia delle clausole costituzionali in materia di ambiente.

Una prima considerazione, di ordine prettamente quantitativo, attiene alla rilevanza numericamente marginale che l'argomento costituzionale ha finora ricoperto nell'ambito del contenzioso climatico globale. Degli oltre 2.000 casi di contenzioso climatico censiti dal sito *climatecasechart.org*, infatti, sono meno di 100 quelli in cui viene invocata in via principale una norma costituzionale<sup>106</sup>. Questi contenziosi di tono costituzionale inoltre sono concentrati solamente in 20 giurisdizioni (numero che si riduce a 14 se si considerano soltanto gli ordinamenti nei quali si sia registrato almeno un caso di successo), benché come detto siano ormai più di 150 le costituzioni al mondo che accordano protezione all'ambiente.

A ciò si aggiunga che nessuna delle dieci clausole climatiche introdotte a livello comparato ha avuto fino ad oggi applicazione nell'ambito di un contenzioso climatico. Dei dieci Paesi che hanno iscritto il clima nella propria costituzione, infatti, l'unico ad essere stato interessato dal fenomeno del contenzioso climatico è l'Ecuador, dove tuttavia, nei tre casi definiti fino a questo momento<sup>107</sup>, le Corti non hanno mai neppure citato l'art. 414 della Costituzione ecuadoriana<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Caso *Neubauer*, cit., punto 109.

<sup>106</sup> Il dato è stato ricavato selezionando, nel portale di ricerca del sito *climatecasechart.org*, i soli casi in cui fosse indicata come "principal law" una costituzione o un documento di valore costituzionale ed escludendo i "constitutional claims" presentati negli USA. Lo stesso dato si ritrova anche in UN Environment, "Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review", a pag. 41.

<sup>107</sup> Oltre al caso *Baihua Caiga et. al. v. PetroOriental S.A.*, su cui v. nota seguente, gli altri due contenziosi sono il parere della Corte costituzionale dell'Ecuador sulla conformità costituzionale di un accordo di cooperazione tra Ecuador e Perù in materia climatica (Dictamen No. 016-13-DTI-CC del 3 luglio 2013), e il caso *Herrera Carrion et al. v. Ministry of the Environment et al.*, definito in grado di appello dalla Corte di Giustizia Provinciale di Sucumbío il 29 luglio 2021.

<sup>108</sup> Tale articolo, invero, risulta essere richiamato, nel caso *Baihua Caiga et. al. v. PetroOriental S.A.*, nel ricorso con il quale alcune persone appartenenti ad una popolazione indigena avevano formulato un'*acción de protección* nei confronti di una società cinese titolare di una concessione petrolifera nella regione dell'Amazzonia. Occorre tuttavia notare che, nelle oltre sessanta pagine di cui è composto il ricorso, l'art. 414 è richiamato una sola volta, peraltro in posizione defilata, avendo i ricorrenti preferito impostare la propria strategia difensiva sulle disposizioni costituzionali in materia di diritti, quali l'art. 71 (diritti della natura), l'art. 14 (diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato) e l'art. 12 (diritto all'acqua). Ad ogni modo, il ricorso è stato dichiarato inammissibile dal giudice di prima istanza per motivi di rito e non risultano proposti appelli.



Sebbene, come detto, l'efficacia di una disposizione costituzionale non possa essere misurata solamente in funzione del suo utilizzo in sede giudiziale, e il contenzioso climatico non rappresenti che una sola parte delle controversie in materia ambientale, nondimeno questi dati gettano qualche ombra sulla reale utilità delle revisioni costituzionali di stampo ambientale, tanto da fare sorgere il timore che l'introduzione di queste previsioni ambientali possa tradursi in una sorta di "greenwashing costituzionale", soprattutto laddove tali riforme non siano accompagnate dalla previsione di canali di accesso alla giustizia adeguati e dal riconoscimento in capo agli organi giurisdizionali di poteri idonei a rimediare alle omissioni dei poteri legislativo ed esecutivo<sup>109</sup>.

Se poi si guarda oltre il dato numerico e si considera l'apporto che le disposizioni costituzionali in materia di ambiente hanno fornito, in termini qualitativi, alla risposta globale ai cambiamenti climatici, il quadro che ne emerge è in chiaroscuro, con alcune significative differenze tra le diverse aree geografiche.

Ad un estremo si collocano gli ordinamenti dell'America Latina e dell'Asia meridionale: qui si concentra il numero più elevato di decisioni di accoglimento, reso possibile anche per la presenza di ampi cataloghi di diritti ambientali, di un elevato grado di attivismo giudiziario e di rimedi rapidi ed efficaci avverso le violazioni dei diritti costituzionali. L'alto livello di conflittualità registratosi in questi ordinamenti è però anche sintomo di una diffusa inerzia del potere politico e di uno scarso rispetto della *rule of law*, a cui le organizzazioni di attivisti cercano di porre rimedio rivolgendosi agli organi giurisdizionali<sup>110</sup>. In questo senso, le pur importanti vittorie ottenute nelle aule giudiziarie rischiano di avere un valore meramente simbolico, come dimostra ad esempio il fatto che, nonostante le soluzioni innovative adottate da alcune Corti latinoamericane, la deforestazione dell'Amazzonia continua ad aumentare e che anche sul fronte delle politiche di riduzione delle emissioni non si registrano miglioramenti significativi<sup>111</sup>.

Sul versante opposto si colloca il Nord America: in quest'area, infatti, la contestuale presenza di elevati livelli di rispetto della *rule of law*, di poteri giurisdizionali autorevoli e indipendenti, nonché di un sistema diffuso di controllo della costituzionalità delle leggi, potrebbe in astratto rappresentare la condizione ideale per incardinare il contenzioso climatico su binari costituzionali. Eppure, nonostante l'elevato numero di casi promossi davanti alle giurisdizioni federali e statali, se si esclude il caso *Juliana*, non si registrano fino ad oggi pronunce che abbiano riconosciuto un collegamento tra gli effetti del cambiamento climatico e la violazione dei diritti costituzionali, complice anche la mancanza di riferimenti espressi all'ambiente in costituzione, quantomeno a livello federale.

In una posizione intermedia si colloca infine l'Europa, dove le conseguenze dell'ampia diffusione di clausole costituzionali a contenuto ambientale sono state limitate per effetto di interpretazioni giurisprudenziali che ne hanno ristretto la portata applicativa. Questo spiega la scelta dei ricorrenti, in molti dei casi proposti nei Paesi europei, di fare affidamento sulle disposizioni della CEDU, ritenute più

<sup>109</sup> Sui motivi per cui il diritto costituzionale, in molti ordinamenti, stenta ad affermarsi come rimedio alle carenze delle politiche climatiche nazionali, si vedano le considerazioni di D. BADRINARAYANA, *A Constitutional Right to International Legal Representation: The Case of Climate Change*, in *Tulane Law Review*, 2018, 93, 1, 72 ss.

<sup>110</sup> Cfr. J. AUZ, *Human Rights-Based Climate Litigation: A Latin American Cartography*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 13, 1, 2022, 114-136.

<sup>111</sup> Cfr. su questo aspetto J. SETZER, L. BENJAMIN, *Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations*, in *Transnational Environmental Law*, 9, 1, 2020, 98. a





generose sotto il profilo ambientale rispetto a quelle contenute nelle costituzioni nazionali. Anche questo approccio tuttavia ha mostrato i propri limiti: infatti, sebbene la sentenza *Urgenda* avesse fatto sperare in un accentuato attivismo climatico delle Corti del Vecchio Continente, nella realtà le azioni proposte su ispirazione del modello olandese non hanno prodotto finora risultati di rilievo, come dimostrano i casi di Norvegia e Svizzera dove, esauriti i rimedi interni, le speranze dei ricorrenti sono ora affidate alle decisioni della Corte EDU attese nei prossimi mesi.

In questo scenario a tinte fosche, uno spiraglio (o forse anche qualcosa di più) di ottimismo è oggi offerto dalla decisione del Tribunale costituzionale tedesco del marzo 2021. Questa sentenza infatti ha avuto il merito di riportare al centro della riflessione il ruolo che le costituzioni e i giudici costituzionali possono svolgere di fronte alla sfida epocale del cambiamento climatico. Riprova ne è l'elevato numero di contenziosi climatici di "tono costituzionale" avviati tra il 2021 e il 2022 (25, di cui 11 soltanto in Germania<sup>112</sup>), alcuni dei quali peraltro espressamente ispirati al caso *Neubauer* (ad es. il caso *Greenpeace Argentina*<sup>113</sup>).

Replicare però il modello *Neubauer* in altri Paesi non è cosa semplice, in quanto presuppone la presenza di tre elementi non comuni negli ordinamenti costituzionali europei (e non solo): (1) l'affermazione di un obbligo d'azione climatica in capo allo Stato; (2) il riconoscimento della dimensione intertemporale dei diritti fondamentali, da salvaguardare a beneficio delle generazioni presenti e future; e (3) la disponibilità di rimedi contro le omissioni del potere legislativo ed esecutivo.

Se si guarda in particolare all'ordinamento costituzionale italiano, nessuno dei tre presupposti sopra indicati risulta attualmente soddisfatto, sebbene la recente revisione dell'art. 9 Cost., attuata dalla legge costituzionale n. 1/2022, con l'introduzione del riferimento all'«interesse delle future generazioni», possa fare presagire lo sviluppo di nuovi orientamenti della giurisprudenza costituzionale in questa direzione<sup>114</sup>.

L'auspicio, in definitiva, è che presto altri giudici costituzionali possano seguire la rotta tracciata dal *Bundesverfassungsgericht*, ergendosi a garanti dei diritti costituzionali delle generazioni presenti e future di fronte all'emergenza climatica. Questo richiederà però una buona dose di coraggio da parte dei giudici costituzionali; quel coraggio che finora è mancato a molte delle corti che, a livello comparato, sono state investite di contenziosi climatici di tono costituzionale.

<sup>112</sup> In Germania, infatti, sulla scia del successo conseguito dal caso *Neubauer* sono stati proposti undici contenziosi costituzionali dinanzi al Tribunale costituzionale federale tedesco contro diversi Länder per non avere approvato una legge climatica. I ricorrenti sostenevano infatti che la fissazione di obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni fosse obbligatoria anche a livello statale. Il 18 gennaio 2022 tuttavia il Bundesverfassungsgericht ha respinto i ricorsi in quanto ha ritenuto che, pur essendo anche i Länder vincolati dall'obbligazione climatica di cui all'art. 20a GG, essi non siano però sottoposti a budget di CO<sub>2</sub>, prerogativa esclusiva del livello federale.

<sup>113</sup> Federal Court of Mar del Plata N. 2, *Greenpeace Argentina et. al., v. Argentina et. al.*, pendente.

<sup>114</sup> Sul punto, sia consentito nuovamente di fare rinvio a F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in corso di pubblicazione in DPCE Online, 2, 2022.