

AMBIENTE E CAMBIAMENTO CLIMATICO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA****ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE IN THE ITALIAN CONSTITUTION**

Sommario: 1. Premessa – 2. I momenti dell'evoluzione costituzionale della tutela dell'ambiente in Italia – 2.1. Il momento della distinzione – 2.2. Il momento della formalizzazione – 2.3. Il momento costituzionale – 3. Il silenzio della riforma costituzionale sul clima – 3.1. La nozione di clima e la sua relazione con l'ambiente – 3.2. L'art.9, c.3, Cost. come fondamento della lotta al cambiamento climatico – 4. Il contenzioso climatico come espressione di un disagio: il caso dell'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali - 5. Un cambio di prospettiva: il clima come parte essenziale del contratto sociale e della sicurezza pubblica - 6. I diritti e le libertà fondamentali al cospetto del cambiamento climatico – 7. Conclusione.

1. Premessa

È la prima volta che l'Associazione dei costituzionalisti si occupa di ambiente. Lo fa all'interno di un seminario dal titolo 'La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale' e non all'interno del più formale convegno annuale ma l'evento va sottolineato. Segno che la riforma costituzionale del 2022 ha svolto un ruolo nel destare l'attenzione di noi tutti.

Prima di avviare la mia relazione introduttiva, vorrei provare a inserire l'evoluzione costituzionale italiana in materia di ambiente (cui fa riferimento il tema generale del seminario) in un più ampio orizzonte culturale¹. In tale prospettiva gli ultimi cinquant'anni rappresentano

* Ordinario di Diritto costituzionale, Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

** Relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale", 12 maggio 2023, Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

¹ La cornice generale del seminario pare evocare quell'orizzonte culturale della filosofia della cultura, in Italia molto caro a Renato Treves (*Diritto e cultura*, Torino, Giappichelli, 1947, 21), in cui l'esperienza giuridica viene considerata e proiettata nel più ampio campo dei fenomeni culturali. Una sintesi di questo breve lavoro monografico è contenuta in R. Treves, *Il diritto come componente della cultura*, in *Studi in onore di C. Grasseti*, III, Milano, Giuffrè, 1980, 1805 ss.

un'epoca-sella o cerniera (*Sattelzeit*). Prendo in prestito questa espressione da R. Koselleck che l'ha utilizzata per indicare il periodo che dà ingresso alla modernità (1750-1850)². Non credo di esagerare utilizzando questa espressione per tracciare una linea che parte idealmente dalla città di Roma, da quel *Club di Roma* che ebbe il merito di commissionare al *Massachusetts Institute of Technology* il rapporto sui *Limiti alla crescita*³, fino alla intuizione di Paul Crutzen ed Eugene Stoermer, i primi a parlare, fin dal 2000, di Antropocene, "per enfatizzare il ruolo che ha avuto il genere umano nella geologia e nell'ecologia" a partire dall'ultima parte del XVIII secolo⁴. Il termine Antropocene non ha ancora il crisma dell'ufficialità scientifica ma sta di fatto cambiando il modo di vedere e pensare il nostro rapporto con l'ambiente, se non lo stesso modo di pensare noi stessi: è oramai diffusa la consapevolezza che è in atto una modificazione delle condizioni naturali del pianeta che, se non mette in discussione la sopravvivenza umana nell'immediato, non lascia sperare bene riguardo alla qualità della vita delle generazioni future. Dunque, in una prospettiva che guarda oltre questi ultimi cinquant'anni, siamo immersi in qualcosa che supera anche il concetto di epoca-cerniera.

2. I momenti dell'evoluzione costituzionale della tutela dell'ambiente in Italia

Ciò premesso, seguendo la traccia del titolo del convegno e stringendo il fuoco dell'analisi sull'ordinamento italiano, vorrei proporre una sintetica periodizzazione dello sviluppo della cultura giuridica dell'ambiente attraverso l'individuazione di tre momenti.

2.1. Il momento della distinzione

Il primo è il momento che chiamerei della *distinzione*, coincidente con il formante dottrinale. È noto che la conoscenza umana avviene attraverso la distinzione, la differenziazione. E l'ambiente viene appreso appunto tramite la sua progressiva distinzione dal paesaggio: un'attività di distinzione e individuazione che non risulta facile giacché caratteristica della grande tradizione italiana di tutela del patrimonio storico e culturale è stata proprio l'intreccio tra conservazione del patrimonio, tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio⁵. Dal punto di vista temporale questa fase coincide con il passaggio dagli anni Sessanta agli anni Settanta: il saggio di Predieri sul paesaggio è del 1969⁶, quello di Giannini è del 1973⁷. Gli anni Settanta sono davvero uno snodo temporale centrale per la formazione di una cultura ambientale non

² R. Koselleck, *Einleitung*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (hsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historischen Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, I, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972, XV.

³ Opportunamente ripubblicato: D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *I limiti alla crescita* [1972], Lu::ce Edizioni, Massa, 2018.

⁴ Così P.J. Crutzen, E.F. Stoermer, *The 'Anthropocene'*, in *IGBP Global Change News-letter*, 41, 2000, 17.

⁵ Su questo tratto caratteristico della legislazione italiana rinvio alle magistrali pagine di S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010, 135-142.

⁶ A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi, 1969, 379 ss.

⁷ M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1973, 15 ss.

solo in Italia ma a livello mondiale⁸. È una fase di grande interesse dal punto di vista giuridico perché sono delineati i termini del dibattito culturale degli anni successivi: da un lato l'idea di M.S. Giannini, che segnerà a lungo il perimetro del dibattito, per cui l'ambiente non è un oggetto unitario ma plurimo, innervato su diverse discipline e normative: il paesaggio e i beni culturali, l'acqua, l'aria, il suolo, il governo del territorio⁹; dall'altro chi invece, accentuandone la natura sociale, inizia a riscontrare nell'ambiente un "interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale", un "bene pubblico o meglio collettivo o comune"¹⁰ e chi, ancora dopo, comincia a inquadrare la tutela dell'ambiente nella conservazione dell'equilibrio ecologico della biosfera e dei singoli sistemi di riferimento¹¹.

La disputa, sicuramente importante in fase di avvio per i richiamati motivi epistemici, ha perso tuttavia interesse per l'acquisita consapevolezza che ciò che chiamiamo l'ambiente ha una natura, se mi si permette l'analogia, *ordinamentale*: come l'ordinamento giuridico è composto da molteplici norme, che si riuniscono in settori e che comunque aspirano all'unità e alla coerenza, così anche l'ambiente si compone di molteplici fattori ma in sé costituisce un sistema, la cui unità è addirittura naturale e non artificiale come è per l'ordinamento giuridico¹². Da ciò discende anche la continua innovazione normativa riscontrabile nel diritto ambientale, che anche per questo tende a organizzarsi per principi. Questi stessi principi della legislazione ambientale, tuttavia, sono soggetti a cambiamenti, possono modificarsi, in alcuni casi vivono momenti di crisi (come avviene per lo sviluppo sostenibile), sia perché sono il frutto di istanze di livello internazionale e sovranazionale sia perché le esigenze di tutela dell'ambiente possono cambiare di priorità e intensità sicché è bene, a mio avviso, non ancorarli nel testo costituzionale¹³.

⁸ E mi piace ricordare che, in quegli anni, non si esitava a indicare nella sovrappopolazione una delle cause principali dell'aggressione all'ambiente. Risale al 1972 lo scritto seminale di C.D. Stone, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights For Natural Objects*, in *Southern California Law Review*, 45/1972, 450 ss., dove l'Autore già affermava che i problemi ambientali avrebbero potuto essere affrontati solo attraverso un rallentamento degli standard di vita dei paesi avanzati e la stabilizzazione della popolazione mondiale (49-21); anche il volume, appena citato, su *I limiti alla crescita*, rinveniva nella troppo veloce crescita della popolazione mondiale una delle cause del collasso del pianeta (pp.55, 136, 146, 148, 171 e 180 ma *passim*); in questo volume si v. anche U.Bardi, *La maledizione di Cassandra: I limiti dello sviluppo 50 anni dopo*, 24, sulle plurime ragioni di opposizione che il rapporto commissionato dal Club di Roma incontrò nell'opinione pubblica mondiale; e ancora si v. la piattaforma di principi elaborata nel 1984 da A. Naess, G. Sessions, *A Deep Ecology Eight Point Platform*, in www.haven.net, in part. il principio 3.

⁹ M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, cit., 23-5.

¹⁰ A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1985, 39 e 50.

¹¹ B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 1990, 52.

¹² G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996, 1164, ha osservato che l'ambiente finisce per atteggiarsi a concetto giuridico indeterminato; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3/2017, 19, ritiene che il concetto giuridico di ambiente sia affidato alle interpretazioni della giurisprudenza e della dottrina.

¹³ Proprio l'elasticità e la trasversalità che caratterizza la nozione giuridica di ambiente mi porta a non condividere la tesi, riemersa a margine della riforma costituzionale del 2022, per cui la legislazione di livello costituzionale avrebbe dovuto soprattutto chiarire la portata dei principi di diritto ambientale che si sono affermati nel diritto internazionale e unionale: in tal senso, notoriamente, S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., 29 e già M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, 41 ss.

2.2. Il momento della formalizzazione

Il secondo momento è quello della *formalizzazione giuridica*, coincidente con il formante giurisprudenziale. Mi pare di poter rinvenire due snodi centrali in questa fase.

Il primo consiste nel progressivo ancoramento costituzionale dell'ambiente. L'impostazione di Predieri, per cui paesaggio è dato non solo dalle preesistenze naturali ma anche dagli interventi umani, influenza inizialmente la Corte costituzionale la quale, progressivamente, estende la disposizione sul paesaggio, di cui all'art.9 Cost., ad «ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio» (sent. 39/1986)¹⁴. Il momento giurisprudenziale -si badi- non include solo la Corte costituzionale¹⁵ ma anche la giurisprudenza di legittimità che, nella tutela del diritto alla salute, di cui all'art.32 Cost., comincia a includere anche la salubrità dell'ambiente. La Corte di cassazione si spingerà fino a riconoscere un diritto ad un 'ambiente salubre' quale diritto fondamentale¹⁶.

In questi anni emerge anche la questione del rapporto tra ambiente e diritti della persona. A tale proposito la decisione più rappresentativa è senza dubbio la sent. 210/1987, in cui la Corte costituzionale pare lasciarsi attrarre dall'idea di costituzionalizzare l'ambiente attraverso la previsione di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività». Ma a prevalere sarà poi la configurazione dell'ambiente quale valore costituzionale¹⁷, autonomo rispetto al paesaggio¹⁸. Si tratta di una giurisprudenza costituzionale costante che prosegue anche dopo le innovazioni apportate dalla l.cost. 3/2001¹⁹.

Il secondo snodo riguarda invece la natura del bene ambientale, bene unitario o plurale. La giurisprudenza costituzionale si orienta, anche in questo caso lentamente, attraverso uno sviluppo progressivo, verso una concezione unitaria, favorendo quella consapevolezza della natura ordinamentale dell'ambiente di cui dicevo prima. Prima definendo l'ambiente come bene immateriale «unitario», costituito da «varie componenti»²⁰; poi attraverso la corposa giurisprudenza, successiva al 2001, sull'ambiente come materia trasversale; per arrivare infine alle sentenze del 2007, che configurano l'ambiente non più in senso immateriale bensì come «bene della vita, materiale e complesso»²¹, parte della biosfera presente sul territorio

¹⁴ Di grande interesse, a questo proposito, il già citato saggio di S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento*, 84-5, che mostra come l'integrazione tra natura e cultura, intuita e sviluppata poi da Predieri nella prospettiva giuridica, sia un tratto speciale, unico del patrimonio culturale italiano.

¹⁵ La ricostruzione della giurisprudenza in materia ambientale è presente in diverse ricerche: tra le tante si veda M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 8-23 (fino al 2000); F. Costantino, *Ambiente (dir.cost)*, in *Diritto online*, 2014, 1 ss.; e, se si vuole, R. Bifulco, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in www.cortisupremeesalute.it, 2, 305 ss.

¹⁶ Si v. in particolare Corte di cassazione, Sez. Un. civ., 6.10.1979, n.5172, su cui l'ampio commento di F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1980, 101 ss.

¹⁷ Già in ord. 184/1983; poi sent.151/1986 (con riguardo al paesaggio); sentt.617/1987, 641/1987 dove appare il riferimento all'ambiente come valore primario e assoluto.

¹⁸ Sempre in sent. 641/1987 ma poi anche in sent. 407/2002.

¹⁹ Sent. 407/2002. Sul rapporto tra ambiente come concetto giuridico indeterminato e il ricorso ai valori da parte della Corte costituzionale si leggano le stimolanti osservazioni di G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1133-1137.

²⁰ Sentt. 641/1987 e poi 536/2002.

²¹ Sentt. 376/2007 ma soprattutto 378/2007.

nazionale²². Dentro l'ambiente esistono, insomma, diversi beni giuridici che il legislatore delinea sulla base degli interessi²³.

2.3. Il momento costituzionale

Arriviamo così al terzo ed ultimo momento, quello *costituzionale*, coincidente, naturalmente, con il formante legislativo, che prende corpo nel 2001 e poi nel 2022 (lascio sullo sfondo il 2006, anno di adozione del codice dell'ambiente). Come è noto, con quest'ultima riforma il legislatore prende consapevolezza del rilievo oramai assunto dalla tutela dell'ambiente a livello internazionale, unionale e nazionale e assume la conseguente decisione di farlo entrare in Costituzione attraverso i Principi fondamentali. Al di là delle dispute, in realtà un po' sterili, sull'opportunità di una riforma che avrebbe dovuto vedere la luce già da tempo²⁴, la riforma costituzionale del 2022 chiude un cerchio che, come si è cercato di mostrare, ha visto coinvolti i più rilevanti formanti dell'ordinamento, dalla dottrina alla giurisprudenza alla legislazione nella sua massima espressione, quella della legge costituzionale. Ma soprattutto la riforma è il segno di una maturazione della cultura giuridica nei confronti dell'ambiente, che non è più inteso come qualcosa di presupposto o addirittura di irrilevante dal punto di vista giuridico, come era al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma diventa parte integrante dell'ordinamento costituzionale. In tal senso essa rappresenta sicuramente un adeguamento della Costituzione alle esigenze dell'ambiente²⁵.

Come ho già avuto modo di osservare in altra sede, la riforma costituzionale segna un nuovo inizio, costituito dal fatto che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi diviene un espresso dovere costituzionale, rispetto al quale non solo possibili cedimenti o passi indietro²⁶. Rispetto al passato, essa è sicuramente una riforma-bilancio, ma rispetto al futuro essa contiene un programma che spetterà a tutti i poteri dello Stato scrivere²⁷. Si pensi solo

²² Sent.104/2008.

²³ Sentt.104/2008 e 1/2010.

²⁴ Si sono espressi contro la necessità di riforma costituzionale, per lo più ritenendola superflua rispetto all'*acquis* giurisprudenziale della Corte costituzionale: L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, paper, 23.6.2021, 1 ss.; G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, paper, 1.7.2021, 1 ss.; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, paper, 23.6.2021, 1 ss.; N. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, 294; oppure perché in potenziale contrasto con il paesaggio: G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021, 5, 8-9; ma in senso contrario G. Amendola, *L'ambiente in Costituzione. Primi appunti*, in www.osservatorioagromafie.it, s.d., 3.

²⁵ D. Amirante, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2022, XII.

²⁶ Cfr. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l.cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6.4.2022, 5; nello stesso senso C. D'Orazi, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l.cost. n.1/2022*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2022, 111.

²⁷ Riprendo la differenza tra revisioni costituzionali bilancio e revisioni costituzionali programma elaborata da G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P.Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, 1187-9 e utilizzata da M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, III, 298, per inquadrare la riforma costituzionale in esame. In realtà, la distinzione tra le due tipologie di revisione è già in P. Häberle, *Zeit und Verfassungskultur*, in A. Peise, A. Mohler (Hrsg.), *Die Zeit*, München, Schriften der C.F. v.

alle potenzialità che esprime il riferimento all'«interesse delle generazioni future». Le potenzialità normative discendenti da tale locuzione sono nelle mani dei poteri conformativi del potere legislativo, di quelli applicativi dell'amministrazione e di quelli interpretativi del giudice. E così, tanto per esemplificare, se l'impianto della riforma è stato per lo più ritenuto di tipo antropocentrico²⁸, nulla esclude che, in un futuro non lontano, possa essere proprio l'interesse delle generazioni future a chiedere una prospettiva diversa, che ponga al centro la natura e i suoi interessi²⁹.

Certo, c'è ancora molto da fare in Italia perché la cultura dell'ambiente deve penetrare non solo nei formanti giuridici ma deve divenire operante all'interno dei gangli istituzionali dell'ordinamento. Sono questi che danno forma e realtà al modello di società che desideriamo.

3. Il silenzio della riforma costituzionale sul clima

La revisione costituzionale del 2022 fa entrare in Costituzione l'ambiente dal portone principale, quello dei Principi fondamentali. Nulla dice però sul clima e sulla lotta al cambiamento climatico³⁰. In ragione di questo silenzio, che potrebbe giustificare un'accusa di riforma costituzionale già vecchia, mi concentrerò sul rapporto tra la Costituzione italiana e il clima. Come interpretare questo silenzio? Possiamo ritenere che la tutela del clima sia comunque contenuta nella tutela dell'ambiente? E in caso positivo, quali sono gli strumenti costituzionalistici principali di tutela?³¹

Va osservato essere una caratteristica di tutte le costituzioni europee quella di non avere espliciti riferimenti al clima³². Anche al di là del continente europeo, recenti analisi mostrano uno sviluppo ancora limitato di disposizioni costituzionali in materia di clima e

Siemens-Stiftung n. 6, 1983, 307, che ragiona di revisioni con *Anpassungscharakter* (carattere di adeguamento verso il passato) e di revisioni con *Steuerungs-und Gestaltungsanspruch* (funzione di conformazione del futuro).

²⁸ Si v., tra i tanti, M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022, 144.

²⁹ Rinvio ancora al saggio apripista di C.D. Stone, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights For Natural Objects*, cit., *passim*. Uno spunto in tal senso, fondato sulla valorizzazione dei riferimenti alla biodiversità e agli ecosistemi è in D. Porena, *Anche nell'interesse delle generazioni future*, in *Federalismi.it*, 2022, XV, 123; più in generale, sulla possibilità di prospettive non antropocentriche nella tutela dell'ambiente, v. anche i due importanti volumi di D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and The Environment*, Vancouver-Toronto, University of British Columbia Press, 2012, 40 e J.R. May, E. Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015, 25-6. Si v. ora., nella letteratura italiana, la sintesi di D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, il Mulino, 2022.

³⁰ Sulle proposte avanzate in materia di mitigazione climatica durante i lavori preparatori della revisione del 2022 v. A.-O. Cozzi, *La modifica degli artt.9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021, 3400. Sulla nozione di adattamento cfr. l'interessante ricostruzione di S. Nespore, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2018, 29 ss.

³¹ Sul punto la risposta sostanzialmente positiva già espressa da G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers On Federalism*, 3/2022, 58.

³² Con l'eccezione di un paio di Cantoni svizzeri, Berna e Ginevra, come ricorda G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement*, cit., 58.

cambiamento climatico³³. Il silenzio è forse dovuto alla consapevolezza che non esiste problema più globale del cambiamento climatico. E tuttavia è altrettanto vero che la sua soluzione non può passare se non attraverso soluzioni locali³⁴.

3.1. La nozione di clima e la sua relazione con l'ambiente

Prima di esaminare il rapporto tra la Costituzione italiana e il fattore climatico, diventa indispensabile, preliminarmente, intendersi sul concetto di clima e sulla relazione con il concetto di ambiente.

Nell'accezione più ristretta, clima è inteso come descrizione statistica di tutti i processi meteorologici, riguardanti un dato luogo, osservati per un periodo di diversi decenni. Rispetto a questo fine, piuttosto delimitato, vengono osservati i valori medi e gli intervalli di variazione di grandezze, come possono essere la temperatura, le precipitazioni, la presenza del sole, i venti e la loro direzione. Allorché si intenda estendere l'analisi al più globale sistema climatico della Terra, la scienza del clima avverte che non bisogna considerare solo l'atmosfera (e quindi l'aria), ma anche l'idrosfera (e quindi l'acqua), la criosfera (e quindi i ghiacci e i ghiacciai), la litosfera (e quindi il suolo), la biosfera (e quindi gli esseri viventi e i relativi rapporti), tutti fattori costitutivi dell'ambiente.

Il sistema climatico cambia non solo in ragione delle proprie dinamiche, ma anche per fattori esterni, naturali (eruzioni vulcaniche, variazioni della radiazione solare) e umani³⁵. I cambiamenti climatici di tipo antropico sono dovuti, in particolare, all'uso di combustibili fossili: l'uomo immette in atmosfera anidride carbonica in maniera superiore rispetto alla quantità che può essere tamponata dagli oceani o consumata attraverso la fissazione del carbonio per fotosintesi o chemiosintesi³⁶. È questa parte eccessiva di carbonio all'origine del riscaldamento e del cambiamento climatico³⁷.

Per quanto non possano identificarsi clima e ambiente, è però indiscutibile che esiste una relazione di strettissima interdipendenza tra ambiente e clima. Il sistema climatico, sia a livello locale che a livello globale, dipende ed è influenzato dai fattori ambientali, quali l'acqua, l'aria, ecc. e dalla loro qualità; allo stesso tempo, questi stessi fattori ambientali possono persistere e conservarsi a condizione che persistano le condizioni climatiche che hanno permesso

³³ Cfr. art. 407 Cost. Bolivia; art. 414 Cost. Ecuador; art. 51, c. 1, lett. h, n. 12, Cost. Nepal; art. 194 Cost. Repubblica Dominicana; art. 258, c. 1, lett. g, n. 1, Cost. Thailandia; art. 45, c. 1, Cost. Tunisia (la modifica costituzionale della Cost. tunisina, intervenuta nel 2022, ha fatto tuttavia venir meno la previsione, contenuta nell'art. 45, dedicata al diritto di partecipazione nella tutela del clima); art. 127 Cost. Venezuela; art. 63, c.1, Cost. Vietnam. Sul punto v. D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 247-9.

³⁴ K. Kulovesi, *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends*, in E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling (eds.), *Climate Change and the Law*, Dordrecht-Heidelberg, Springer, 2013, 32.

³⁵ Nelle definizioni contenute nell'art.1 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (da ora UNFCCC) si dice che per 'sistema climatico' va inteso «l'insieme dell'atmosfera, idrosfera, biosfera, geosfera e delle relative interazioni». In senso non perfettamente coincidente, l'International Panel on Climate Change, *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, 2007*, disponibile su: <https://bit.ly/3AX5519> vi ricomprende anche le attività naturali. Devo la segnalazione alla dott.ssa Chiara Gentile.

³⁶ E. Padoa-Schioppa, *Antropocene*, Bologna, il Mulino, 2021, 62.

³⁷ Ed è per questo che l'art. 2 UNFCCC pone, per la prima volta, l'obiettivo della stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra, oggi ulteriormente precisato nell'art. 2, par.1, dell'Accordo di Parigi.

la loro formazione ed esistenza³⁸. La straordinaria varietà di ecosistemi esistenti sulla Terra è notoriamente dovuta al diverso clima presente nelle aree geografiche. Ciò implica che il clima, un certo clima, è determinante per il venire in essere di un certo ambiente, meglio di un certo ecosistema³⁹.

3.2. L'art.9, c.3, Cost. come fondamento della lotta al cambiamento climatico

In questa prospettiva l'inserimento del riferimento agli ecosistemi all'interno dell'art. 9, c. 3, Cost., permette di affermare -in maniera abbastanza piana, credo- che la loro tutela implica la lotta al cambiamento climatico e quindi la tutela del clima⁴⁰.

C'è infatti un rapporto di strumentalità e finalizzazione tra ecosistemi e clima: la tutela degli ecosistemi, nelle condizioni attuali, non può non presupporre la tutela del clima e quindi la lotta al cambiamento climatico. Il superamento di quelli che l'*International Panel on Climate Change* (IPCC) chiama *tipping point* (soglie di non ritorno, coincidenti con il superamento dei 2 gradi di innalzamento della temperatura rispetto all'epoca preindustriale 1850-1900) porta alla destrutturazione, se non allo sconvolgimento, degli ecosistemi per come li abbiamo conosciuti⁴¹. Se le cose stanno in questi termini, allora la tutela del clima, e in particolare l'azione per arrestare il riscaldamento climatico, rappresenta una precondizione della tutela dell'ambiente e delle sue parti costitutive (biodiversità, ecosistemi ecc.)⁴².

Direi quindi che la disposizione introdotta nel 2022 all'interno dell'art. 9 Cost. è capace di dare copertura costituzionale alla tutela del clima, nella misura in cui presuppone che la difesa dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi si realizza attraverso la stabilizzazione del clima⁴³. Anche in questa prospettiva, dunque, la riforma non si rivela inutile, come pure molti hanno opinato.

La disposizione del comma 3 si collega direttamente al soggetto indicato nel comma 1, la Repubblica. Nel suo commento del 1975 Fabio Merusi ragiona, con un lessico che sembra

³⁸ Si v. anche F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2/2022, 1089-91.

³⁹ Secondo M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'*, in *DPCE online*, 2/2020, 1360-1362, "il clima e il sistema climatico regolano la vita sulla terra, compresa quella umana, sicché possono essere solo presupposti dal diritto o definiti in base all'osservazione scientifica, perché non è il diritto a inventarli o a delimitarli" (si v. anche M. Carducci, *Cambiamento climatico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, VIII, 2021, 53). Mi permetto di esprimere qualche perplessità su questa interessante prospettiva giacché anche l'ambiente (i suoi fattori costitutivi) regola la vita umana e non umana e anche l'ambiente è stato un dato presupposto, o almeno lo era, per il diritto. È un fatto poi che sia l'ambiente sia il clima siano stati sottoposti a cambiamenti dovuti all'azione dell'uomo sicché non si percepisce la differenza tra ambiente e clima nella prospettiva giuridica.

⁴⁰ In senso contrario R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13/2022, 195-6, che però ragiona in una linea 'continuista' rispetto alla giurisprudenza costituzionale.

⁴¹ Un precedente interessante delle soglie di non ritorno può rinvenirsi nella "rottura dei confini naturali" di cui molto si ragiona in D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *I limiti alla crescita*, cit., 174-5.

⁴² Inverte il rapporto M. Rodi, *Begriff un Charakteristika des Klimaschutzrechts*, in Id. (hsg), *Handbuch Klimaschutzrecht*, München, Beck, 2022, 9, che qualifica la tutela del clima come diritto ambientale speciale (spezielles Umweltrecht).

⁴³ Sulla molteplicità dei criteri regolativi in materia di lotta al cambiamento climatico cfr. M. Mehling, *Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction*, in E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling (eds), *Climate Change and the Law*, cit., 16-7.

alludere a quello tedesco, di ‘compito comune’ che viene affidato agli enti territoriali⁴⁴. Quella terminologia può essere mantenuta, per quanto la qualificazione più ricorrente negli scritti post-riforma sia quella di dovere⁴⁵. Ciò che è certo è che si tratta di una norma costituzionale, pienamente vincolante, la quale assegna all’attività statale o pubblica un compito preciso, consistente nella tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi⁴⁶.

Non c’è tuttavia solo questa dimensione verticale, che dalle istituzioni pubbliche si irradia verso la società. Mi pare che il collegamento con le modifiche introdotte all’art. 41, c. 2, Cost., in cui l’ambiente diventa un espresso limite alla libertà di iniziativa economica, renda difficile escludere che a questo dovere eminentemente pubblico possano sottrarsi i privati⁴⁷. Dal combinato delle due disposizioni discende, in altri termini, un vincolo indiretto che lo Stato, come già fa, attuerà imponendo obblighi ai privati. E il rispetto di questi vincoli non potrà non valere anche orizzontalmente⁴⁸.

Il dovere di tutela non è tuttavia rimesso all’attuazione discrezionale dello Stato e degli altri enti territoriali. Il dovere riceve infatti forma concreta dalle norme internazionali e sovranazionali che determinano i doveri climatici statali. Nel nostro caso esse concretano il dovere di tutela attraverso gli artt. 10, c. 1, 11 e 117, c. 1, Cost. Sono questi i trasformatori costituzionali che immettono nell’ordinamento gli obblighi climatici elaborati a livello internazionale e sovranazionale.

E se a lungo i vincoli internazionali non sono stati vincolanti, è pur vero che, a partire dall’Accordo di Parigi del 2015, gli Stati si sono obbligati a indicare i propri contributi alla risposta mondiale ai cambiamenti climatici (artt. 3 e 4); l’UE ha fatto qualcosa in più: con il Regolamento (UE) 2021/1119 contenente la ‘Normativa europea sul clima’, per un verso, ha indicato la ‘neutralità climatica’ entro il 2050 come obiettivo vincolante, in ottemperanza all’obiettivo di

⁴⁴ F. Merusi, *Art.9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1975, 456.

⁴⁵ Si v. già G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, cit., 1167, sull’intreccio tra diritti e doveri in materia ambientale e sul collegamento con il principio costituzionale di solidarietà.

⁴⁶ Sui rapporti tra doveri costituzionali e clausole che pongono, sempre in capo allo Stato, determinati compiti (*Staatszielbestimmungen*) cfr. utilmente B. Plecher-Hochstrasser, *Zielbestimmungen im Mehrebenensystem*, München, Meidenbauer, 2006, 30-1. Da queste norme, per la giurisprudenza e la dottrina costituzionalistiche tedesche, non discendono diritti soggettivi: cfr. M. Kalis, *Umwelt-und Klimaschutz in der Verfassung*, in M. Rodi (Hsg), *Handbuch Klimaschutzrecht*, München, Beck, 2022, 101-2.

⁴⁷ Sul dovere di solidarietà in capo ai privati v. anche:

G. Grasso, *Appunti per l’Audizione resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi*, “*Tutela costituzionale dell’ambiente*”, 2020, p. 3 (disponibile in www.senato.it nonché in www.osservatorioaic.it, 2/2020, secondo cui «la tutela dell’ambiente (e dell’ecosistema) richiede primariamente una responsabilità e un dovere da parte di tutti i soggetti della Repubblica, cittadini, singoli e associati, imprese e pubblici poteri» (ribadito in Id., *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell’ambiente?*, in L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, cit., p. 32); adde G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell’economia*, 2021, 169 e C. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 258. Ma uno spunto sulla dimensione orizzontale del dovere di tutela dell’ambiente, questa volta declinato in relazione alla funzione sociale della proprietà, è già in S. Labriola, *Dal paesaggio all’ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie*, in *Diritto e società*, 1987, 117.

⁴⁸ Rinviene due diverse dimensioni dell’ambiente, l’ambiente come principio fondamentale, di cui all’art. 9, c. 3, Cost., e l’ambiente come sicurezza ambientale, di cui all’art. 41, c. 2, Cost., G.L. Conti, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 202.

lungo termine fissato dall'art. 2, par. 1, dell'Accordo di Parigi; per un altro, ha accelerato il ritmo dell'azione degli Stati ponendo come vincolante una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra da conseguire entro il 2030 (art. 1), una riduzione netta che il successivo art. 4 fissa in almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Certo, al momento, non sono previste sanzioni nei confronti dello Stato membro che non adotta misure coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica⁴⁹. Ancora molto è lasciato alla sensibilità delle singole culture giuridiche nazionali, che, dove più sviluppata, ha portato all'adozione di leggi sul clima, dirette al contenimento progressivo delle emissioni di gas ad effetto serra⁵⁰.

4. Il contenzioso climatico come espressione di un disagio: il caso dell'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali

La riforma è quindi utile ma da sola non basta ad un'efficace tutela del clima. Manca ancora un obbligo stringente che dal livello internazionale e unionale arrivi, in maniera vincolante, all'interno degli Stati.

Che il meccanismo multilivello della tutela del clima debba essere ancora rafforzato, è dimostrato dall'ampio contenzioso climatico, che si dispiega anche in ragione delle diverse e a volte lasche reazioni degli Stati rispetto ai doveri climatici. Non è possibile esaminare tale contenzioso, che ha assunto dimensioni davvero notevoli⁵¹. Certo è che le dimensioni di tale contenzioso, la sua diffusione a livello planetario, la complessità delle questioni che pone obbligano ad un ripensamento di alcuni profili dogmatici riguardanti i diritti e le libertà fondamentali⁵².

A tal fine può essere utile soffermarsi, molto fuggacemente, su un solo profilo, quello riguardante l'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali⁵³. Sono oramai diversi i giudizi in cui ricorrenti/attori stranieri rispetto alla nazionalità dell'organo giudicante hanno fatto valere la violazione di diritti umani ovvero di diritti costituzionali per come riconosciuti dall'ordinamento costituzionale dell'organo giurisdicente. Gli esiti hanno avuto alterne fortune.

Forse, in questa prospettiva, la vicenda giudiziaria più interessante per i suoi riflessi sulla dogmatica dei diritti fondamentali è la oramai notissima sentenza del Tribunale

⁴⁹ Art. 7, par. 3, Regolamento 2021/1119, che prevede solo raccomandazioni.

⁵⁰ Sul punto F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, 4/2021, 3459 ss.

⁵¹ La letteratura mondiale sul contenzioso climatico sfugge ad ogni controllo. Sulle origini dei movimenti di *Climate Justice* si v. B. Tokar, *On the evolution and continuing development of the climate justice movement*, in T. Jafry (ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice*, London, Routledge, 2019, 15-6; nella letteratura italiana un utile sguardo generale è in M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'*, cit., 1345 ss.; se si vuole, in una prospettiva non legata esclusivamente al diritto del clima, R. Bifulco, C. Gentile, *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 131 ss.

⁵² Utili, nella prospettiva del diritto internazionale, O. Quirico, *Climate Change and State Responsibility for Human Rights Violations: Causation and Imputation*, in *Netherlands International Law Review*, 65, 2018, 185 ss. e M. Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Oxford, Hart, 2019; nella letteratura costituzionalistica italiana si v. F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1085 ss.

⁵³ C. Gentile, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 1 ss.

costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021 (anche spesso citata come sentenza Neubauer)⁵⁴, dove a ricorrere sono stati anche alcuni minori viventi in Bangladesh e Nepal, i quali hanno lamentato le trasformazioni che stanno subendo i rispettivi territori a causa del cambiamento climatico (parr. 80-82). In sede di deliberazione il Tribunale non ha escluso l'efficacia dei diritti fondamentali anche a favore dei suddetti ricorrenti (par.101)⁵⁵.

La questione del vincolo territoriale che i diritti fondamentali producono in capo ai poteri pubblici – più precisamente, se possa esserci un vincolo generale, che prescinde dal limite territoriale – era stata affrontata pochi mesi prima dal Tribunale costituzionale in una controversia riguardante la sorveglianza estero su estero da parte dei servizi segreti tedeschi⁵⁶. In questa ultima decisione l'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali è stata affermata dal giudice costituzionale in relazione a una fattispecie in cui i diritti fondamentali in gioco avevano una dimensione sicuramente difensiva (*Abwehrrechte*). Nel caso in esame, invece, i fatti costitutivi della fattispecie erano diversi, entrando in gioco la dimensione dei diritti fondamentali come fondamento di doveri di tutela. E se in questa diversa dimensione possa esservi un'efficacia extraterritoriale, osserva il Tribunale, è una questione ancora aperta, non decisa (par.175).

In concreto, pur riconoscendo che un obbligo di tutela extraterritoriale potrebbe in effetti predicarsi perché la Germania contribuisce all'emissioni di gas serra nell'ambiente, per quanto in piccola parte (circa il 2% a livello globale), il Tribunale non accoglie le richieste dei cittadini stranieri in quanto la Germania non avrebbe modo di realizzare misure di adattamento, se non a prezzo di invadere la sovranità di Stati stranieri, spettando tale compito agli Stati nazionali cui appartengono i cittadini stranieri (par.178).

Come costituzionalisti italiani non possiamo non rileggere, alla luce di quanto appena detto, il riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo (di ogni uomo, non solo dei cittadini) di cui all'art. 2 Cost. come possibile base di riconoscimento degli effetti extraterritoriali dei diritti fondamentali⁵⁷.

5. Un cambio di prospettiva: il clima come parte essenziale del contratto sociale e della sicurezza pubblica

Gli strumenti che mette a disposizione l'art. 9 Cost. sono senz'altro importanti per la tutela dell'ambiente. È tuttavia importante provare a capire se esistano altri modi, altre categorie, altri rimedi per rafforzare giuridicamente la tutela dell'ambiente e, per la prospettiva

⁵⁴ Disponibile in www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

⁵⁵ M. Kalis, *Umwelt-und Klimaschutz in der Verfassung*, cit., 118, dove si riconosce, senza mezzi termini, l'efficacia extraterritoriale dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Legge fondamentale tedesca.

⁵⁶ BVerfGE 154, 152. Per un inquadramento del tema nel diritto internazionale cfr. già A. Boyle, *Climate Change, The Paris Agreement and Human Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 67, 2018, 771-2.

⁵⁷ La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco è stata segnalata in Italia da R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima*, in *Lacostituzione.info*, 30 aprile 2021, 1; M. Carducci, *Libertà climaticamente condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *Lacostituzione.info*, 3 maggio 2021, 1; se si vuole, si v. anche R. Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, 12/2021, 1 ss.

prescelta in questa sede, del clima. Nella cultura giuridica italiana più sensibile ai temi in esame vi è una certa resistenza nei confronti di interpretazioni che cercano di configurare un diritto soggettivo all'ambiente, tanto più ove questo diritto soggettivo dovesse radicarsi in Costituzione⁵⁸. Abbiamo fatto cenno, in apertura, ad alcune aperture della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in tal senso, rimaste tuttavia isolate.

Per quanto non sia affatto da escludere una possibile futura interpretazione degli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost. che vada nella direzione di un 'nuovo' diritto fondamentale ad un'ambiente salubre o sostenibile⁵⁹, è possibile fin da ora provare ad interpretare i diritti fondamentali alla luce delle questioni poste dal cambiamento climatico. A tal fine è però preliminare un cambio di prospettiva sul modo di concepire l'ambiente dal punto di vista giuridico. Se l'ambiente è parte del clima, bisogna provare a superare l'approccio meramente oggettuale, cosale dell'ambiente, che pure è servita e continua ad essere indispensabile, per passare ad una concezione pienamente giuridica dell'ambiente che ad esso guardi come condizione essenziale e costitutiva del patto, del contratto sociale.

La tutela dell'ambiente e del clima deve diventare, in parole molto semplici, tanto essenziale quanto la tutela di altri beni, tradizionalmente ritenuti indispensabili per l'ordine sociale. L'ambiente è la condizione della nostra sopravvivenza e quindi esso diventa il bene principale che il Sovrano deve garantirci. Non sembri azzardata l'allusione hobbesiana. Se il Potere non riesce ad assicurarci la stabilità del clima, da qui ai prossimi anni, esso fallisce anche nella sua principale missione, che è quella di garantire a noi tutti le condizioni di esistenza. Non è un caso se il primo Considerando del citato Regolamento (UE) 2021/1119 ragiona di «minaccia *esistenziale* posta dai cambiamenti climatici»⁶⁰. Possono ripetersi oggi le parole con cui apre il capitolo trentesimo del Leviatano: «la funzione del sovrano (monarca o assemblea che sia) consiste nel fine per il quale gli è stato affidato il potere sovrano, cioè il

⁵⁸ In occasione della riforma costituzionale del 2022 la questione è riemersa: v. ad esempio, a favore di una soggettivizzazione dell'ambiente, G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020*, in *www.osservatorioaic*, 1/2020, 70; *contra* G. Grasso, *Apunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, cit., 2-3; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., 287 *ma passim*; Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 138.

⁵⁹ Un precedente importante rimane la già citata sentenza della Corte di cassazione, 5172/1979, di cui è bene riprendere un passaggio importante: la tutela della salute si estende, in alcuni casi, «*alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali queste si articola... Essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute...si configura come diritto all'ambiente salubre. Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di una tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei 'diritti fondamentali' o 'inviolabili' della persona umana*»; ma soprattutto, in un prossimo futuro, la Corte costituzionale avrà a disposizione sempre più materiali di rango legislativo nazionale, internazionale e sovranazionale sui quali poggiare una tale interpretazione. Ad oggi sono ancora poche, in Italia, le posizioni dottrinali che hanno sostenuto un diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona: tra queste cfr. F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, cit., e A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 40 e 43.

⁶⁰ Ma già il documento fondativo in materia di cambiamento climatico apre con il riferimento al motivo di preoccupazione (*common concern*) che i cambiamenti climatici sono divenuti per il genere umano: si legga l'inizio del Preambolo della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC).

procurare *la sicurezza del popolo*". Oggi di quella sicurezza sono parte costitutiva l'ambiente e il clima⁶¹.

Il clima diventa parte del diritto della sicurezza pubblica⁶². La peculiarità del diritto del clima (inteso non in senso soggettivo ma come nuovo ed emergente settore dell'ordinamento giuridico) rispetto al tradizionale diritto della sicurezza pubblica, tuttavia, sta nel fatto che il rapporto causale e temporale tra l'emissione di gas ad effetto serra, la loro concentrazione nell'atmosfera e gli eventi dannosi se non catastrofici, è dilatato nel tempo, sicché non è possibile ragionare di un pericolo concreto da allontanare tramite concrete misure di polizia⁶³. Il clima è diventato così strettamente parte della sicurezza pubblica da spingere all'adozione della Decisione n. 1/CP21 con cui il cambiamento climatico, per la prima volta nella storia, è ufficialmente dichiarato «*minaccia* urgente e potenzialmente irreversibile» per l'umanità e alla risoluzione del 28.11.2019 con cui il Parlamento europeo ha dichiarato l'*emergenza* climatica e ambientale, stabilendo anche che tutte le proposte della Commissione siano «pienamente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento climatico entro 1.5° C e non contribuiscano alla perdita di biodiversità».

Una strana emergenza, dal punto di vista giuridico, se ad essa non si riesce porre fine⁶⁴.

6. I diritti e le libertà fondamentali al cospetto del cambiamento climatico

Alla luce di questi mutamenti, la proposta di mettere in relazione diritti e libertà fondamentali con la tutela del clima presuppone un'opzione preliminare, vale a dire che la conservazione dell'ambiente e la stabilizzazione climatica siano intese come condizione di fruizione dei diritti e delle libertà costituzionali. Su questa base appare poi indispensabile intensificare tendenze interpretative in atto già da tempo nella dogmatica dei diritti fondamentali, affiancando alla tradizionale dimensione negativa quella positiva dei doveri di tutela da parte dello

⁶¹ Del resto, non sono pochi gli autori che sottolineano come la l.cost. 1/2022 dia un nuovo impulso alle ragioni dello Stato: R. Ferrara, *Il cambiamento climatico e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Diritto e società*, 2/2021, 275; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, in *ApertaContrada*, 28.2.2022, 12; M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *ww.rivistaaic.it*, 2/2023, 63.

⁶² M. Rodi, *Begriff un Charakteristika des Klimaschutzrechts*, cit., 10. Già G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1145-1162, mettendo in evidenza la specialità del regime ambientale, ha accostato ambiente e ordine pubblico (1166); per una prospettiva politica globale sugli effetti del cambiamento climatico v. J. Busby, *Warming World: Why Climate Change Matters More Than Anything Else*, in *Foreign Affairs* 97, 49, 2018.

⁶³ Il punto è molto ben chiarito dalla Corte di cassazione olandese nel caso *Urgenda* (Supreme Court of the Netherlands, Civil Division, sent. 19/00135, del 20 dicembre 2019): si v. la p. 8 (nella parte in fatto); R. Ferrara, *Il cambiamento climatico e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., 286, ragiona dei problemi posti dal nesso causale come vera e propria *probatio diabolica*. Sul punto v. ora, in una chiave internazionalistica, M. Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, cit., 61; a questo scritto si rimanda anche per una compiuta individuazione dei diritti umani potenzialmente lesi dagli effetti del cambiamento climatico (97-133).

⁶⁴ Sull'intreccio tra emergenza ecosistemica ed emergenza climatica M. Carducci, *Cambiamento climatico*, cit., 74.

Stato. Gli effetti negativi dilatati e posticipati nel tempo del cambiamento climatico obbligano poi a sviluppare una visione prospettica della violazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

Quella che ho chiamato *opzione preliminare* può essere sorretta, dal punto di vista interpretativo, da precedenti riflessioni costituzionalistiche che aiutano a creare un comune orizzonte di senso. Si prenda il legame che Augusto Barbera ha evidenziato già da anni sul rapporto esistente tra dignità umana e diritti fondamentali, ponendo la prima a fondamento dei secondi (e non viceversa)⁶⁵. Una base comune, quella della dignità, che oggi, in un contesto ordinamentale che si apre al fattore climatico, può estendersi alle più elementari condizioni fisiche delle libertà (precondizioni materiali).

Se la dignità umana è la condizione etica minima che unisce tra loro i diritti fondamentali⁶⁶, cosa impedisce di affermare che quegli stessi diritti o almeno i più importanti tra essi, per esser effettivamente goduti, abbiano bisogno di una base materiale minima comune? Nel contesto costituzionale tedesco è stata avanzata una proposta che mira ad individuare un “minimo esistenziale ecologico” (*ökologisches Existenzminimum*) da garantire sia in via interpretativa (attraverso il riferimento ai limiti posti dall’Accordo di Parigi) che attraverso il principio di precauzione. Tale soglia esistenziale dovrebbe avere due contenuti minimi: il mantenimento della temperatura globale al di sotto di 1,5° C e la garanzia nei confronti del raggiungimento delle soglie di non ritorno (*tipping points*)⁶⁷.

In altri termini, può ben dirsi che senza garanzie su adeguate riserve di acqua e cibo, senza la tutela dei cicli vitali delle risorse naturali, senza la conservazione della biodiversità e delle funzioni e dei servizi svolti dagli ecosistemi, vengono meno le precondizioni materiali delle principali libertà e diritti⁶⁸. È qui che si radica il dovere di tutela dello Stato.

Venendo alla *doppia dimensione* dei diritti e delle libertà fondamentali, va subito puntualizzato che non si tratta di una novità. Difatti, per i costituzionalisti questo schema di ragionamento estensivo non è nuovo, poiché il costituzionalismo, nel suo lungo andare, ha ampliato la categoria dei diritti aggiungendo alle classiche libertà i diritti sociali oppure riconoscendo all’interno delle tradizionali libertà negative profili di prestazioni positive. Il diritto alla salute, nella formulazione che riceve dall’art. 32 Cost., ne è un classico esempio. Ma anche la libertà personale, nella sua concreta declinazione di diritto alla vita (che Franco Modugno definisce come “precondizione necessaria di qualsiasi diritto”) presuppone tali condizioni minime, etiche ed esistenziali⁶⁹.

Abbiamo appreso, da tempo, che questi diritti e queste libertà non possono essere ingabbiati nella loro originaria dimensione negativa, disvelando un’eccedenza normativa che assume le forme di profili positivi, di protezione e tutela da parte dello Stato nei confronti dei

⁶⁵ A. Barbera, *Un moderno ‘Habeas Corpus’?*, in www.forumquaderniconstituzionali, 27.6.2013, 1.

⁶⁶ V. però sul punto la critica posizione di M. Luciani, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, Jovene, 1062, che mette in guardia dal considerare la dignità sganciata dagli altri dati costituzionali che riempiono di contenuto la dignità stessa.

⁶⁷ M. Kalis, *Umwelt-und Klimaschutz in der Verfassung*, cit., 114.

⁶⁸ G. Demuro, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6/2022, vi.

⁶⁹ F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 16.

fattori che tali condizioni minime possono danneggiare⁷⁰. Questa doppia dimensione di libertà e diritti, in particolare della libertà personale e del diritto alla salute – di non interferenza dello Stato ma anche di dovere di protezione dello Stato dalle potenziali lesioni di terzi – è un’acquisizione pacifica del patrimonio costituzionale italiano.

E sappiamo tutti che questo ispessimento dogmatico è legato a uno sviluppo della idea di libertà, che è stata sempre più intesa come strumentale rispetto all’autonomia dell’individuo. Un’autonomia che lo Stato ha il dovere di difendere.

Con riguardo alla *dimensione prospettica* dei diritti e delle libertà, conviene ricordare che la tutela dell’ambiente e, ancor di più, la tutela del clima hanno posto al centro del dibattito giuridico uno strano mix di scienza e di proiezioni temporali. Il futuro è diventato parte del presente. Pensiamo ancora all’art. 2 del Regolamento 2021/1999, che fissa obiettivi distanti ma cadenzati nel tempo (2030, 2040, 2050). Potremmo addirittura dire che il 2050, data entro la quale l’Unione europea si propone di raggiungere la neutralità climatica, è divenuto parte ideale di una diffusa protasi giuridica, alla cui apodosi l’umanità guarda con grande preoccupazione.

La presenzialità del futuro sta progressivamente mettendo in discussione una certa idea di progresso, quella fondata sulla separazione, sull’allontanamento dei costi dai benefici⁷¹. La devoluzione dei costi in capo a chi verrà dopo di noi -l’idea sulla quale tale concezione del progresso si è basata- non è più possibile. A questa posizione ideologica stanno reagendo le alte Corti che, in forme differenti, si richiamano alla tutela delle generazioni future, le quali diventano progressivamente parte del calcolo degli effetti dell’agire sociale.

È in tale contesto che matura la tesi per cui la violazione statale di doveri derivanti da norme poste a tutela del clima, nella forma dell’azione o dell’omissione, espone i diritti fondamentali a lesioni future. Con riguardo al clima, le violazioni potrebbero sottrarre alle persone future quelle precondizioni materiali che costituiscono la base dei diritti e delle libertà. Su questa base, nella decisione che ho già menzionato, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha rinvenuto una lesione anticipata di libertà tutelate dalla Legge fondamentale (*angriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte künftiger Freiheit*) (par. 183) nella legge federale che, continuando a permettere emissioni nell’atmosfera fino al 2030, avrebbe finito per ridurre il *plafond* complessivo di CO₂ a disposizione della Germania sostanzialmente già entro il 2030 (par.182). Dopo il 2030 sarebbe rimasto, infatti, molto meno tempo per mettere in atto misure in grado di evitare il superamento delle soglie fissate dall’IPCC, così incidendo sui diritti fondamentali dei ricorrenti. Il dovere di protezione verso i diritti in questione sorge, secondo il Giudice tedesco, non solo dall’immediata lesione ma anche dalla sicura interferenza che certe azioni od omissioni possono avere sulle libertà future.

Mi pare che la soluzione trovata dal Tribunale di Karlsruhe sia la risposta più adeguata a tutti quelli che hanno guardato e guardano con indifferenza, se non con irrisione, alle clausole di responsabilità intergenerazionale, come quella che è stata introdotta nell’art.9, c.3, Cost. In

⁷⁰ F. Fracchia, *L’ambiente nell’art.9 della Costituzione: un approccio in ‘negativo’*, in *Il diritto dell’economia*, 1/2022, 20, ritiene che il vincolo posto in capo alla Repubblica di tutelare l’ambiente prescinda da ulteriori specificazioni normative.

⁷¹ L’intuizione è di A. Langer, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Palermo, Sellerio, 2022, 4 ed., 195.

realtà, molto dipende da chi interpreta le norme, da chi le fa vivere⁷². Il Primo Senato ha fornito una risposta che apre la strada. E il legislatore tedesco, come tanti altri legislatori nazionali europei, ha da tempo adottato una legge sul clima, ancora mancante in Italia⁷³.

7. Conclusione

Il cambiamento climatico chiama in causa i costituzionalisti e loro categorie: dalla sovranità, messa a dura prova da un problema che non può essere risolto senza il ricorso al diritto internazionale e alla diplomazia climatica⁷⁴, alla separazione dei poteri, con giudici che sono chiamati, sempre più insistentemente, a intervenire e a supplire alle carenze del legislatore⁷⁵; dalla supremazia del legislatore nazionale, sempre più schiacciato da norme provenienti dall'esterno e dalle indicazioni della scienza, sempre più vincolanti anche per i giudici⁷⁶, all'interpretazione dei diritti fondamentali, che cominciano a sganciarsi dal loro ancoramento al territorio (efficacia extraterritoriale) e al tempo presente (effetti lesivi anticipati), per inglobare sempre più l'ambiente e il clima tra i presupposti di effettività, all'uso della categoria dell'emergenza, che nel caso del clima diventa sempre più strutturale⁷⁷.

Aurelio Peccei, nella Prefazione alla prima edizione italiana de *I limiti alla crescita*, scriveva che se la classe politica di allora non avesse smesso di essere prigioniera del corto termine e d'interessi settoriali e locali, sarebbe stato "inevitabile il momento rivoluzionario come unica soluzione per la trasformazione della società umana"⁷⁸. Se vogliamo evitare

⁷² Va anche detto che il Tribunale costituzionale federale si muove in un *milieu* giuridico più sensibile ai temi ambientali. Le soluzioni trovate dal Giudice costituzionale tedesco non sono il frutto esclusivo di creazione giurisprudenziale ma la conseguenza di un dialogo con la dottrina costituzionalistica che ha da tempo tematizzato il rapporto tra diritti fondamentali e cambiamento climatico: rappresentativa di questa spinta mi pare la proposta elaborata da F. Ekaradt, *Climate Change and Justice: Perspectives of Legal Theories*, in E.J. Hollo, K. Kulovesi, M. Mehling (eds), *Climate Change and the Law*, cit., 63 ss.; di F. Ekaradt si v. anche *Theorie der Nachhaltigkeit. Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel*, Baden Baden, Nomos, 2021, 3 ed.

⁷³ Sul punto cfr. l'interessante ricognizione di F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, cit., 3459 ss.; con riguardo specifico alla situazione italiana v. G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement*, cit., 54-5.

⁷⁴ Prospettive diverse sul rapporto tra sovranità e cambiamento climatico in P. Sands, *Climate change and the rule of law: adjudicating the future in international law*, in <https://www.supremecourt.uk/news/climate-change-and-the-rule-of-law.html>, 22 e in T. Sparks, *Statehood in an era of sinking islands*, in T. Jafrý (ed.), *Routledge Handbook of Climate Justice*, Abingdon-New York, Routledge, 2019, 83 ss.; sulla dimensione esterna del diritto climatico dell'UE cfr. K. Kulovesi, *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship*, cit., 45-6, 50, 52.

⁷⁵ Su questo delicato aspetto si leggano le argomentazioni della Corte di cassazione olandese nel citato caso *Urgenda*, svolte nei parr. 8.1-8.5. S. Valaguzza, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, 69-70, osserva che il contenzioso climatico incrina la grammatica elementare del sistema giuridico, cercando nel giudice il canale di trasmissione di nuove politiche.

⁷⁶ Ad esempio, termini come *'tipping points'* e *'carbon budget'* ricorrono con frequenza nelle più note sentenze in materia di cambiamento climatico. È inoltre frequente il rinvio alle statuizioni dell'IPCC nelle citate sentenze *Neubauer e Urgenda*; o all'*Oxford Report* redatto dall'Università di Oxford in materia di cambiamento climatico da parte della *Rechtbank Den Haag* nella causa *Vereniging Milieudefensie c. Royal Dutch Shell plc* del 26.5.2021 (par.4.4.18) (la Corte olandese richiama comunque anche i *Report* dell'IPCC: ad es. in 4.4.29)

⁷⁷ Sul punto M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della 'giustizia climatica'*, cit., 1368.

⁷⁸ A. Peccei, *Prefazione alla prima edizione italiana*, in D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *I limiti alla crescita*, cit., p.40.

questo esito, la soluzione passa, non solo ma anche, attraverso il testo costituzionale e i loro interpreti.