

Il costituzionalismo climatico dopo KlimaSeniorinnen

di Francesco Gallarati

1. Nonostante abbia una dimensione essenzialmente nazionale, il costituzionalismo ambientale può fornire un contributo determinante nella lotta ai cambiamenti climatici, [per almeno due ordini di ragioni](#).

In primo luogo, perché è proprio delle costituzioni occuparsi di futuro: grazie all'attributo della rigidità, esse sono concepite per durare nel tempo e per sottrarre alla disponibilità delle maggioranze contingenti alcune scelte politiche fondamentali che necessitano di un orizzonte più ampio rispetto al ciclo politico-elettorale. Ancorare in costituzione l'impegno di lottare contro il cambiamento climatico, allora, può consentire di attribuire a decisioni qualificanti dell'azione climatica – come ad esempio l'impegno di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 – una forza giuridica superiore a quella della legge ordinaria, sottraendo tali valutazioni al dibattito parlamentare ed ergendole a parametro di legittimità delle soluzioni adottate dal legislatore.

In secondo luogo, perché le costituzioni affermano principi universali che, ponendosi al di sopra del dibattito politico, hanno la capacità di offrire protezione a quei soggetti che, nell'arena democratica, non avrebbero voce, garantendo a questi soggetti strumenti di tutela, anche giurisdizionali, a difesa dei loro interessi. Si pensi in particolare alle generazioni future, che saranno maggiormente colpite dagli effetti delle decisioni prese oggi, ma che non possono partecipare al processo decisionale; oppure a coloro che vivono nei Paesi più esposti agli effetti del riscaldamento globale, ma che non possono influenzare le politiche degli Stati maggiormente responsabili delle emissioni inquinanti.

2. Nonostante queste caratteristiche, che potrebbero rendere il costituzionalismo uno strumento fondamentale per affrontare il cambiamento climatico, il contributo reale offerto dalle costituzioni nazionali a questa causa, specialmente in Europa, è stato finora limitato.

Se si guarda infatti al contenzioso climatico europeo, è possibile notare che – con la fondamentale ma finora isolata eccezione del Tribunale costituzionale tedesco nel caso [Neubauer](#) – le disposizioni costituzionali, anche quando di contenuto ambientale, [raramente sono utilizzate per dare fondamento ad un'obbligazione climatica gravante sugli Stati](#). Che sia per la non diretta

azionabilità degli obblighi ambientali o per la deferenza serbata dai giudici nei confronti del legislatore, il risultato (paradossale) non cambia: la norma costituzionale sull'ambiente c'è, ma non è applicabile al principale problema ambientale del nostro tempo.

Sebbene l'efficacia di una disposizione costituzionale non possa essere misurata solamente in funzione del suo utilizzo in sede giudiziale, e la *climate litigation* sia solo una parte del contenzioso ambientale, nondimeno queste considerazioni sollevano dubbi sulla reale utilità delle revisioni costituzionali di stampo ambientale, tanto da fare temere che possano tradursi in una sorta di "greenwashing costituzionale".

Il problema risiede nel fatto che l'inserimento in costituzione di norme di carattere ambientale, per quanto precise e incondizionate, di per sé non basta ad assicurare un'efficace protezione costituzionale dell'ambiente e del clima. In particolare, ciò che finora ha ostacolato la piena espressione delle potenzialità insite nel costituzionalismo climatico è la mancanza, nella maggior parte dei Paesi europei ([con la notevole eccezione, ancora una volta, della Germania](#)), di una teoria costituzionale che consenta di dedurre dalla proclamazione di un diritto o di un principio costituzionale, un obbligo positivo per lo Stato di adottare le misure necessarie per renderlo effettivo.

Questo spiega la strategia argomentativa dei ricorrenti nei contenziosi climatici europei, i quali generalmente hanno preferito fondare l'obbligazione climatica degli Stati sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che pure non contiene alcun riferimento all'ambiente, piuttosto che sulle costituzioni nazionali, benché queste ultime, a differenza della prima, contengano numerose disposizioni ambientali, spesso formulate in termini di "diritti". Così facendo, infatti, i ricorrenti hanno potuto fare affidamento sulla dottrina degli obblighi positivi, elaborata dalla Corte di Strasburgo specialmente in relazione agli articoli 2 e 8 della CEDU, da cui la Corte ha derivato l'obbligo per gli Stati di proteggere gli individui dalle minacce ambientali (e ora anche climatiche) che mettono a rischio il godimento dei diritti convenzionali.

3. Un punto di svolta nell'evoluzione del costituzionalismo climatico in Europa (e non solo) è rappresentato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, pronunciata il 9 aprile 2024, in relazione al caso [Verein Klimaseniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera](#).

Per apprezzare l'importanza di questa sentenza, occorre considerare che, fino ad allora, la Corte di Strasburgo non aveva mai chiarito se ed in che misura dalle disposizioni della Convenzione potesse dedursi un'obbligazione climatica a carico degli Stati. Vi erano, sì, dei precedenti "ambientali" della Corte di Strasburgo, ma

questi si riferivano a fattispecie molto diverse, caratterizzate da minacce specifiche alla salute e al benessere degli individui, e quindi non estendibili *de plano* ai rischi collegati ad un fenomeno epocale come il cambiamento climatico. Di conseguenza, nei numerosi contenziosi climatici nazionali europei incentrati sulle norme della CEDU (come il caso olandese [Urgenda](#), il caso norvegese [Greenpeace Nordic](#) ora pendente [davanti alla Corte EDU](#), e lo stesso [caso svizzero](#) che ha dato origine alla pronuncia *KlimaSeniorinnen*), i giudici nazionali avevano proceduto ad interpretare in maniera autonoma la Convenzione, giungendo a risultati talora contrastanti.

La Corte di Strasburgo, con la sentenza *KlimaSeniorinnen*, è intervenuta in questo dibattito, riconoscendo l'esistenza di un obbligo positivo gravante sugli Stati, a norma della Convenzione, di proteggere gli individui dagli effetti del cambiamento climatico. Più nello specifico, la Corte di Strasburgo ha fissato alcune coordinate fondamentali entro le quali dovrà svolgersi in futuro il sindacato giurisdizionale, da parte dei tribunali nazionali e internazionali, delle decisioni climatiche adottate dagli organi politico-democratici:

a) in primo luogo, la Corte ha affermato che l'art. 8 CEDU comprende «il diritto degli individui di godere di una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita derivanti dagli effetti nocivi e dai rischi causati dal cambiamento climatico» (§544). A questo diritto convenzionale corrisponde pertanto l'obbligo positivo per gli Stati di «fare la propria parte per assicurare tale protezione», adottando e attuando misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri del cambiamento climatico (§545).

b) in secondo luogo, la Corte ha osservato che, sebbene la scelta delle misure con cui dare attuazione al suddetto obbligo sia in linea di principio rimessa alle autorità nazionali, che dispongono di un certo margine di apprezzamento al riguardo, tale margine non è tuttavia illimitato (§543), e le misure adottate devono rispettare alcuni requisiti minimi, come il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, per essere conformi alla CEDU (§548);

c) infine, pur riconoscendo che la scelta delle misure di contrasto del cambiamento climatico è una decisione politica affidata primariamente agli organi democratici, la Corte ha tuttavia precisato che «la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza degli elettori e degli eletti, senza tener conto dei requisiti della *rule of law*» e che, pertanto, ai giudici spetta il ruolo – complementare rispetto ai processi democratici – di controllare che le decisioni assunte dagli organi politici siano conformi al diritto (§412).

4. Quali conseguenze potrà avere la sentenza *KlimaSeniorinnen* sull'evoluzione del costituzionalismo climatico in Europa? E quale ruolo potranno

svolgere, alla luce della decisione della Corte EDU, le corti costituzionali nazionali nell'affrontare il problema del cambiamento climatico?

Per rispondere a queste domande, è essenziale considerare che, pur segnando un importante punto di passaggio nell'evoluzione del contenzioso climatico europeo, la sentenza *KlimaSeniorinnen* non rappresenta però certamente il punto di arrivo di tale percorso. La Corte EDU ha infatti lasciato aperte diverse questioni formali o sostanziali, sulle quali i giudici nazionali saranno chiamati a pronunciarsi nei prossimi anni.

Il contributo imprescindibile delle corti nazionali all'evoluzione (passata e futura) del contenzioso climatico è sottolineato in più punti della decisione *KlimaSeniorinnen*, quasi come se, entrando in dialogo con i suoi omologhi nazionali, la Corte avesse voluto rivolgersi ad essi perché completino l'opera che essa ha potuto soltanto cominciare. In particolare, in un passaggio, la Corte ha tenuto a «sottolineare il ruolo chiave che i tribunali nazionali hanno svolto e svolgeranno nella mitigazione del clima, come dimostra la giurisprudenza adottata finora in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, che sottolinea l'importanza dell'accesso alla giustizia in questo campo» (§657).

In questo scenario, un ruolo di primissimo piano potranno in futuro ritagliarsi le corti costituzionali (in senso lato) dei Paesi europei, alle quali, con l'intensificarsi della crisi climatica, saranno presumibilmente sottoposte in misura crescente questioni riguardanti la legittimità costituzionale di leggi e altri provvedimenti aventi contenuto climatico. Si pensi ai profili di costituzionalità sollevati dalle [leggi-quadro sul clima](#), ormai adottate da gran parte dei Paesi europei, o dalle leggi settoriali riguardanti, ad esempio, l'installazione di impianti eolici o fotovoltaici in zone di interesse paesaggistico.

Nell'analizzare tali questioni, le corti costituzionali nazionali dovranno necessariamente tenere conto delle implicazioni costituzionali che la sentenza *KlimaSeniorinnen* potrà dispiegare, almeno sotto due diversi profili.

Da un lato, l'obbligazione climatica che la Corte EDU in *KlimaSeniorinnen* ha ricavato dall'art. 8 della Convenzione è divenuta – per così dire, “di riflesso” – in molti ordinamenti nazionali, anche un'obbligazione costituzionale. In Italia, per esempio, a seguito della modifica dell'art. 117, comma 1 Cost., attuata dalla riforma costituzionale del 2001, la CEDU, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, è un parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi. Di conseguenza, la mancata implementazione di un obbligo positivo derivante dalla Convenzione rappresenta un possibile vizio di legittimità costituzionale di una legge interna e motivo di annullabilità di quest'ultima da parte della Corte costituzionale (cfr. ad es. [sentenza n. 79 del 2022](#)). In altri Paesi, come la Spagna, le norme costituzionali in materia di diritti e libertà devono essere interpretate in

conformità alla CEDU (art. 10-2), pertanto la lettura dell'art. 8 della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *KlimaSeniorinnen* inciderà sull'interpretazione delle corrispondenti disposizioni costituzionali da parte dei giudici interni.

Dall'altro lato, l'obbligazione climatica scaturente dall'art. 8 della CEDU non esaurisce lo spettro degli obblighi a cui gli Stati sono tenuti in questo ambito, per cui non è affatto escluso che le corti nazionali, sulla base dei parametri costituzionali domestici, possano configurare obblighi più estesi rispetto a quelli individuati dalla Corte EDU.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il ruolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e della giurisprudenza della Corte EDU, non è di fissare lo standard massimo di tutela dei diritti fondamentali, bensì al contrario di garantire un livello minimo comune di protezione dei (soli) diritti convenzionali in tutti gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa. Questa posizione sussidiaria delle garanzie offerte dalla CEDU, rispetto alle costituzioni nazionali, vale a maggior ragione nel caso dei diritti ambientali, che non trovano una protezione diretta (né esplicita né implicita) nell'ambito della Convenzione, a differenza di quanto avviene in molti sistemi costituzionali statali.

Questo aspetto è stato sottolineato anche dalla stessa Corte di Strasburgo in *KlimaSeniorinnen*, laddove ha segnalato che i giudici nazionali, a differenza sua, dispongono di possibilità d'intervento più ampie, che derivano da un lato dalla possibilità di fare affidamento su basi giuridiche diverse rispetto alla sola Convenzione, tra cui segnatamente le Costituzioni e le leggi nazionali, e dall'altro dal fatto di non essere limitati dal rispetto del principio di sussidiarietà (§412).

Alla luce di ciò, il fatto che - con l'eccezione del *Bundesverfassungsgericht* - le corti costituzionali (in senso lato) dei Paesi europei non abbiano finora riconosciuto l'esistenza di un'obbligazione costituzionale in materia climatica, lasciando che a questo compito provvedesse la Corte EDU, rappresenta un'anomalia nell'ordinario assetto dei rapporti tra la tutela primaria offerta dalle costituzioni nazionali e quella sussidiaria garantita dalla Convenzione. A questa anomalia potranno ora porre rimedio i giudici nazionali, a cominciare dalle corti costituzionali, esercitando il ruolo "primario" loro riconosciuto dal sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali e ribadito, con riferimento alla questione climatica, dalla sentenza *KlimaSeniorinnen*.

I prossimi anni ci diranno se, seguendo la strada tracciata dal *Bundesverfassungsgericht*, le corti costituzioni nazionali sapranno riaffermare la propria funzione di garanti dei diritti e dei principi costituzionali anche di fronte a minacce di carattere globale come il cambiamento climatico, restituendo così al costituzionalismo ambientale la centralità che gli spetta.