NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GAIA LUCILIA ROMANO*

UNA GIUSTIZIA CLIMATICA INTERGENERAZIONALE È POSSIBILE? L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE TRA TUTELA DELLE GENERAZIONI FUTURE E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA**

Abstract [It]: Questo contributo esamina l'evoluzione del ruolo della giustizia costituzionale nell'affrontare la crisi climatica, attraverso un'analisi comparata di decisioni fondamentali quali *Neubauer et al. c. Germania* e *Urgenda Foundation c. Paesi Bassi*. L'articolo mostra come le corti costituzionali abbiano assunto un ruolo crescente nella tutela dei diritti delle generazioni future, colmando le lacune dovute all'inerzia legislativa. L'analisi evidenzia l'emergere della giustizia climatica come questione costituzionale e le tensioni tra attivismo giudiziario e legittimità democratica, rese particolarmente evidenti dal caso *KlimaSeniorinnen et al. c. Svizzera*. Si riflette inoltre sulle risposte divergenti delle corti, come dimostra il caso italiano *Giudizio universale*, e si considera il potenziale della riforma costituzionale e della partecipazione civica quali strumenti complementari per delineare una governance climatica efficace e legittima.

Abstract [En]: This paper explores the evolving role of constitutional justice in addressing the climate crisis through a comparative analysis of landmark decisions such as *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands* and *Neubauer et al. v. Germany*. The article examines how constitutional courts have increasingly acted to protect the rights of future generations, thereby compensating for legislative inertia. The analysis highlights the emergence of climate justice as a constitutional issue and the tensions between judicial activism and democratic legitimacy, particularly as illustrated by the *Verein KlimaSeniorinnen et al. v. Switzerland* case. It also reflects on the divergent judicial responses across jurisdictions, as exemplified by Italy's *Giudizio universale* case, and considers the potential of constitutional reform and civic participation as complementary tools for shaping effective and legitimate climate governance.

Parole chiave: Giustizia climatica, Corti costituzionali, Generazioni future, Attivismo giudiziario, Legittimità democratica.

Keywords: Climate justice, Constitutional courts, Future generations, Judicial activism, Democratic legitimacy.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il campo di azione del diritto: i concetti di clima e ambiente. – 3. Il tempo del diritto: la dimensione intergenerazionale. – 4. Verso una definizione della giustizia climatica in chiave intergenerazionale: i casi *Urgenda* e *Neubauer*. – 5. Attivismo giudiziario e discrezionalità politica: due orientamenti a confronto tra Europa e Italia. – 6. Conclusioni.

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Parma.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Intervento svolto in occasione del seminario "*La giustizia costituzionale nell'epoca delle crisi ed emergenze*", organizzato dalla Scuola DPCE e tenutosi a Palermo, presso la sede dell'Assemblea regionale Siciliana, il 13 febbraio 2025.

ISSN 2279-7238

1. Premessa

La crisi climatica impone una riflessione critica sulla capacità dei governi di fornire risposte efficaci e tempestive. Gli Stati, insieme alle istituzioni europee e internazionali, sono chiamati ad affrontare una sfida di carattere intergenerazionale, in cui interessi economici ed ecologici si intrecciano e scontrano lungo una pluralità di assi temporali.

In questo contesto, l'inerzia legislativa protrattasi in molti Paesi ha determinato un crescente attivismo delle corti costituzionali, allo scopo di assicurare un adeguato livello di tutela non solo per le generazioni attuali, ma anche per quelle che verranno. In taluni casi, queste corti hanno persino messo in discussione l'idoneità del sistema democratico rappresentativo a farsi carico di tali istanze, sottolineando la necessità di un intervento diretto della giurisprudenza costituzionale per garantire la tutela degli interessi delle generazioni a venire.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di indagare se – e in che misura – la giustizia costituzionale possa contribuire a plasmare la governance climatica. A tal fine, l'analisi si focalizzerà, attraverso un approccio comparato, su alcune importanti manifestazioni dell'attivismo della giurisprudenza costituzionale europea in materia climatica. In particolare, si prenderanno in esame le pronunce *Neubauer et al. c. Germania*, *Urgenda Foundation c. Paesi Bassi* e *KlimaSeniorinnen et al. c. Svizzera*, esempi emblematici di una giurisprudenza che tende ad assumere un ruolo centrale nel garantire il bilanciamento tra interessi economico-politici, diritti fondamentali, sostenibilità ambientale e tutela delle generazioni future.

Al contempo, sarà analizzata la controversa decisione del Tribunale civile di Roma, nota come *Giudizio universale*, che offre una prospettiva divergente rispetto agli orientamenti giurisprudenziali sopra citati e consente di riflettere sulla legittimazione democratica del giudice rispetto ai tradizionali canali di rappresentanza politica.

Infine, l'analisi prenderà in esame gli strumenti potenzialmente idonei ad assicurare una governance climatica in grado di recepire le istanze della società civile. A tal fine, si valuterà sia l'introduzione di strumenti di accesso diretto alla Corte costituzionale, sia l'adozione di meccanismi di partecipazione civica, quali possibili risposte ai limiti mostrati delle istituzioni politiche nell'affrontare il necessario bilanciamento degli interessi su più dimensioni temporali.

L'analisi di questi temi richiede preliminarmente una delimitazione teorica del campo di studio, che comprende, da un lato, il "campo di azione" del diritto – nel quale rientrano i concetti di "clima" e "ambiente" – e, dall'altro, il "tempo" del diritto, espressione della dimensione intergenerazionale propria della tutela giuridica del clima.

2. Il campo di azione del diritto: i concetti di clima e ambiente

Si tende a ricorrere ai termini "clima" e "ambiente" in modo interscambiabile; tuttavia, pur essendo strettamente interdipendenti, essi devono essere intesi come concetti distinti.

Le variazioni climatiche possono derivare da fattori esterni di origine naturale o antropica. Tra questi ultimi, un ruolo centrale è svolto dall'uso massiccio di combustibili fossili, i quali immettono nell'atmosfera anidride carbonica in quantità superiori alla capacità di assorbimento di oceani e foreste. Lo squilibrio che ne deriva costituisce la principale causa del riscaldamento globale[1].

Ne consegue che il sistema climatico, tanto a livello locale quanto globale, dipende dalla qualità di fattori ambientali, come acqua e aria, i quali, a loro volta, necessitano di un clima stabile per conservarsi. In questo intreccio, l'ambiente – inteso come suolo, aria, risorse idriche ed energetiche – subisce i mutamenti prodotti dall'attività antropica: il surriscaldamento atmosferico trasforma i luoghi in cui viviamo, dalle regioni circumdesertiche agli ecosistemi acquatici, con effetti diretti sulla sicurezza idrica e alimentare. Le ricadute si estendono sul piano giuridico e costituzionale, poiché tali trasformazioni minacciano i diritti fondamentali dei cittadini incidendo in modo drammatico su molte comunità locali[2].

Al tempo stesso, i mutamenti ambientali non possono essere ricondotti a una fonte spazialmente delimitata. Il clima assume così, anche dal punto di vista giuridico, i tratti di una "funzione" che «regola le relazioni viventi»[3] oltre le coordinate geografiche, configurandosi come una "fonte-fatto" da cui discendono effetti che trascendono i confini statali[4]. In questa prospettiva, il clima diventa la cornice entro cui collocare tanto le fonti di

[1] Sul punto, v. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, 132, 138-139.

[2] V. R. PAVIA, *Tra suolo e clima: la terra come infrastruttura ambientale*, Roma, Donzelli, 2019, 1982 ss. Nella *Prefazione*, a cura di Mario Tozzi, viene in particolare sottolineato lo stretto rapporto tra territorio e cambiamento climatico, richiamando fenomeni quali la desertificazione, l'innalzamento del livello delle acque del mare, i processi di aridificazione e lo scioglimento dei ghiacci.

[3] M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. SACCO (dir.) - R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica-Wolters Kluwer Italia, 2021, 51, 53. Sulla difficoltà di inquadrare giuridicamente il clima, Carducci osserva: «Il clima, infatti, non è un bene o una "cosa": è una funzione spazio-temporale della temperatura. […] Di conseguenza, il linguaggio costituzionale, abituato invece alla "separazione" degli oggetti in "materie" e "beni" da regolare o al massimo unificare attraverso principi, fatica a partorire enunciati significativi; ancor più se l'"oggetto clima" è sull'orlo del precipizio a livello planetario e non solo "nazionale"». Così M. CARDUCCI, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, in *laCostituzione.info*, 17-12-2020, 3. Tale difficoltà si riflette, ad esempio, anche nel nuovo contenuto dell'art. 9 della Costituzione italiana, il quale – riformato nel 2022 – ha accolto riferimenti espliciti alla tutela dell'"ambiente", della "biodiversità" e degli "ecosistemi", nonché all'"interesse delle generazioni future", ma non al clima. Per un approfondimento sul punto, v. D. PORENA, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, 186, 213.

[4] V. E. BUONO, *Il ricorso diretto di costituzionalità come strumento di democrazia climatica*, in *DPCE Online*, n. 1/2025, 385, 391. Buono osserva che la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) distingue le due nozioni: nel preambolo richiama la responsabilità degli Stati di evitare «danni all'ambiente» di altri Paesi o regioni, mentre dedica specifici riferimenti al «sistema climatico», ai «cambiamenti climatici» e ai loro «effetti negativi». Tale distinzione apre la strada alla ricostruzione del clima – prevalente nelle scienze ecologiche – come una funzione ecosistemica di regolazione della vita sulla Terra, che include anche quella umana senza tuttavia limitarsi ad essa.

danno quanto i loro effetti, consentendo di ragionare in termini di allocazione della responsabilità.

Gli impegni statali per ridurre le emissioni climalteranti si traducono, in questo senso, in vere e proprie obbligazioni climatiche. La giustizia climatica diventa dunque uno strumento di effettività e garanzia di situazioni giuridiche esistenti – quali il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e a un ambiente salubre – oggi minacciate dal cambiamento climatico. Essa si configura come un "metaprincipio", capace di rafforzare la tutela di tali diritti ed estenderne l'orizzonte di protezione anche alle generazioni future[5].

Avendo assunto la giustizia climatica come orizzonte giuridico, occorre definirne il campo non soltanto in una prospettiva spaziale – segnata dalla trascendenza dei confini – ma anche in una dimensione temporale. È su questa linea che si innesta la riflessione sulla dimensione intergenerazionale del diritto, oggetto del paragrafo seguente.

3. Il tempo del diritto: la dimensione intergenerazionale

Antonino Spadaro ha descritto i diritti fondamentali come «prismi a quattro facce», ovvero caratterizzati da quattro qualità necessariamente coesistenti: universalità, indivisibilità, interdipendenza e intergenerazionalità[6]. Quest'ultima qualità assume un ruolo decisivo nell'attuale contesto della crisi climatica, che impone un bilanciamento tra interessi delle generazioni presenti – come la libertà economica – e diritti delle generazioni future, primo fra tutti quello a un ambiente sano. La difficoltà nella regolamentazione della crisi climatica risiede proprio nella pluralità degli assi temporali da considerare. Ciò comporta una frammentazione degli interessi e, di conseguenza, richiede una valutazione prospettica, in grado di soppesare contestualmente gli interessi attuali e quelli futuri. Come evidenzia Antonio D'Aloia, il dovere di tutelare i diritti fondamentali di coloro che devono ancora venire ad esistenza trova fondamento costituzionale in una «responsabilità verso la Costituzione», che richiede un impegno attivo, tanto da parte della cittadinanza quanto delle istituzioni, volto a garantire la trasmissione dei «principi-valori» e «beni-risorse» riconosciuti dalla Costituzione, nonché delle «condizioni» necessarie alla loro realizzazione in una prospettiva intertemporale[7]. Pertanto, il rispetto dei diritti fondamentali si traduce in un vero e proprio dovere giuridico delle generazioni presenti nei confronti di quelle future.

[5] La giustizia climatica significa «porre l'equità e i diritti umani al centro dei processi decisionali e delle azioni in materia di cambiamento climatico», secondo la definizione fornita dall'*United Nations Development Programme* (UNDP), disponibile all'indirizzo *https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/climate-change-matter-justice-heres-why*. Per un approfondimento sul rapporto tra diritti fondamentali e giustizia climatica, v. A. SAVARESI - J. SETZER, *Mapping the whole of the moon: an analysis of the role of human rights in climate litigation*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, n. 2/2021, 1 ss.

[6] A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 9.

[7] A. D'ALOIA, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2023, 179, 188.

Tale dovere sta alla base della teoria della *intergenerational equity* (IGE), elaborata a partire dagli anni Settanta anche dalla dottrina italiana[8] e successivamente consolidata in ambito internazionale grazie all'elaborazione sistematica di Edith Brown Weiss[9]. Secondo tale impostazione, le generazioni presenti sono al tempo stesso beneficiarie di un "fondo fiduciario planetario" ricevuto dagli antenati e custodi delle risorse da trasmettere alle generazioni future. Da questa concezione discendono obblighi planetari – conservazione delle risorse, equità nel loro utilizzo, prevenzione dei danni ambientali e compensazione per quelli eventualmente prodotti – che hanno progressivamente alimentato il dibattito internazionale sul recepimento normativo di tali principi.

A partire da queste elaborazioni dottrinali, la dimensione intergenerazionale ha trovato un progressivo riconoscimento anche sul piano istituzionale. L'Unione europea, pur senza approdare a una compiuta teorizzazione della giustizia intergenerazionale, ha integrato il principio dello "sviluppo sostenibile"[10] nelle proprie politiche ambientali, assumendo un approccio prettamente descrittivo e programmatico. L'evoluzione della giurisprudenza, sia europea quanto nazionale, evidenzia tuttavia un crescente rilievo dei diritti ambientali, suggerendo una graduale trasformazione di tale principio in parametro giuridico vincolante[11]. In questa prospettiva, l'analisi comparata delle pronunce *Urgenda Foundation c. Paesi Bassi* e *Neubauer et al. c. Germania* rappresenta un esempio paradigmatico di come la tutela intergenerazionale stia progressivamente entrando a far parte del diritto vivente[12].

---

[8] In Italia, i primi lavori dottrinali sulla giustizia intergenerazionale risalgono agli anni Settanta. Per una ricostruzione generale, v. ID., *Voce generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016, 311, 334, che offre una rassegna generale delle opere contenenti riferimenti all'istanza intergenerazionale, quali E. AGIUS, *Obligations of justice towards future generations: a revolution in social and legal thought*, in E. AGIUS - S. BUSUTTIL (a cura di), *Future Generations and International Law*, London, Routledge, 2013, 3-12; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008, 89 ss.

[9] Con Edith Brown Weiss si afferma una teoria organica della *intergenerational equity*: v., *ex plurimis*, E.B. WEISS, *In fairness to future generations and sustainable development*, in *Am. UJ Int'l L. & Pol'y*, n. 8/1992, 19 ss; ID., *Implementing intergenerational equity*, in M. FITZMAURICE - D.M. ONG - P. MERKOURIS (a cura di), *Research handbook on international environmental law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010, 100 ss.

[10] Il concetto di "sviluppo sostenibile" si riferisce a una forma di sviluppo «che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri bisogni»: *World Commission on Environment and Development*, *Our Common Future*, 1987, noto anche come *Rapporto Brundtland*. Obiettivi di crescita e sviluppo sostenibile, l'attenzione alle generazioni future, sono stati progressivamente inseriti nei testi dei trattati comunitari. Il Trattato di Maastricht del 1993 ha incluso tra gli obiettivi dell'Unione europea la «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», sul punto, v. L. VIOLINI, *Scelte europee e sviluppo sostenibile*, in *Atlantide*, n. 1/2019, 1-6. Nel *Preambolo* della Carta Europea dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01) si afferma inoltre che: «il godimento dei diritti umani fa sorgere la responsabilità e doveri nei confronti degli altri, come pure della comunità umana e delle generazioni future».

[11] L. COLLINS, *Environmental Rights for the Future? Intergenerational Equity in the EU*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 3/2007, 321, 323-325.

[12] Ulteriori esempi di recepimento della teoria dell'*intergenerational equity* si rinvengono in altri ordinamenti, quali la Costituzione norvegese, che all'art. 112 riconosce il diritto a un ambiente sano quale bene da preservare per le generazioni future, e il riferimento espresso alle generazioni future contenuto nella Costituzione francese attraverso la Carta dell'Ambiente del 2004 (art. 1). Per un approfondimento sul punto, v. A. BOYLE, *Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights*, in *International & Comparative Law Quarterly*, n. 4/2018, 759 ss.

4. Verso una definizione della giustizia climatica in chiave intergenerazionale: i casi *Urgenda* e *Neubauer*

Le sentenze *Urgenda* e *Neubauer* si inseriscono nel filone di contenziosi promossi da associazioni e cittadini nei confronti di governi nazionali ritenuti responsabili di adottare misure insufficienti per il contrasto al cambiamento climatico. A partire dalla prima decisione sul caso *Urgenda* nel 2015, si è registrato un aumento significativo del contenzioso climatico a livello globale, tanto dinanzi ai tribunali nazionali quanto davanti a organi sovranazionali.

Attraverso l'analisi comparata delle pronunce rese in questi due casi, è possibile cogliere l'emergere, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, di un orientamento volto ad attribuire un rilievo crescente alla dimensione intertemporale dei diritti fondamentali, promuovendo una concezione del clima orientata anche alla salvaguardia dei diritti delle generazioni future.

Con la causa civile *Urgenda Foundation c. Paesi Bassi* si è approdati alla storica affermazione dell'esistenza, in capo allo Stato, di un obbligo giuridico di prevenire cambiamenti climatici pericolosi[13]. Promosso dalla fondazione *Urgenda* insieme a 886 cittadini olandesi, il ricorso – presentato nel 2013 dinanzi alla *Rechtbank Den Haag* (Corte distrettuale de L'Aia) – mirava a far riconoscere l'inazione dello Stato olandese nella riduzione delle emissioni di gas serra come una violazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Con sentenza del 24 giugno 2015[14], la Corte ha ritenuto che l'obiettivo statale di riduzione delle emissioni del 20% fosse inadeguato e contrario al dovere di protezione ambientale sancito dall'art. 21 della Costituzione olandese[15]. Tuttavia, è stata esclusa l'applicabilità degli artt. 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)[16], invocati dai ricorrenti, in quanto *Urgenda* non poteva essere qualificata come "vittima" ai sensi dell'art. 34 CEDU[17]. La Corte ha inoltre precisato che, nell'adempiere al proprio dovere di protezione, lo Stato conserva una propria discrezionalità nella scelta dei mezzi

[13] Prima del caso *Urgenda*, parte della dottrina aveva iniziato a esplorare il nesso tra diritto costituzionale, crisi climatica e tutela intergenerazionale. Sul punto, v., *ex plurimis*, A. D'ALOIA, *Climate change and law. A constitutional perspective*, in L. WESTRA - C.L. SOSKOLNE - D.W. SPADY (a cura di), *Human health and ecological integrity. Ethics, law and human rights*, London, Routledge, 2012, 201 ss; v. anche A. D'ALOIA, *Constitution and future generations*, in L. WESTRA - J. GRAY - A. D'ALOIA (a cura di), *The common good and ecological integrity. Human rights and the support of life*, London, Routledge, 2016, 211 ss.

[14] Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, *Urgenda c. Paesi Bassi*, 24-6-2015.

[15] L'art. 21 della Costituzione olandese, che recita: «It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment», impone alle autorità nazionali un *duty to care*, ovvero un dovere di preservare l'abitabilità del territorio, proteggendone e migliorandone la qualità ambientale. La definizione concreta di tali politiche rientra tuttavia nella discrezionalità dello Stato, nel rispetto dei dati scientifici più rilevanti e degli obblighi internazionali assunti dal Paese.

[16] Gli artt. 2 e 8 CEDU riconoscono rispettivamente il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza.

[17] Art. 34 CEDU: «La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto».

attraverso i quali perseguire l'obiettivo indicato dall'autorità giudiziaria, non potendosi configurare un ordine del giudice ad adottare una normativa dal contenuto specifico[18].

Entrambe le parti hanno presentato ricorso in appello: *Urgenda*, limitatamente all'interpretazione dell'art. 34 CEDU, e lo Stato olandese avverso l'intera decisione[19]. La *Gerechtshof Den Haag* (Corte d'appello de L'Aia), pronunciandosi sull'applicabilità degli artt. 2 e 8 CEDU, ha riconosciuto l'esistenza di un obbligo generale in capo allo Stato di adottare misure preventive ogniqualvolta i diritti tutelati dalla Convenzione risultino esposti a una minaccia reale e imminente, derivante da attività sia pubbliche che private. Basandosi sulle evidenze scientifiche fornite dal *Report* dell'*Intergovernmental Panel of Climate Change* (IPCC) del 2007[20], la Corte ha identificato nel cambiamento climatico una minaccia concreta alla vita e all'integrità delle persone[21], ritenendo perciò insufficienti le misure statali allora adottate.

La Corte ha però confermato la decisione di primo grado nella parte in cui chiariva che il giudice, nel rispetto del principio di separazione dei poteri, può esclusivamente determinare l'obiettivo minimo da raggiungere, nel caso di specie, una riduzione del 25% dei gas serra. Ne consegue che, ove il raggiungimento di tale risultato avesse richiesto necessariamente l'adozione di nuove misure legislative, il giudice non avrebbe potuto imporre il loro contenuto specifico. In tal modo, la discrezionalità statale nella scelta dei mezzi idonei a perseguire l'obiettivo prescritto rimane intatta[22].

Il governo olandese ha successivamente impugnato tale decisione dinanzi alla *Hoge Raad* (Corte Suprema dei Paesi Bassi), sostenendo che gli artt. 2 e 8 CEDU tutelano esclusivamente diritti individuali e non anche quelli della collettività nel suo complesso. Inoltre, ha argomentato che l'obbligo di riduzione delle emissioni imposto dal giudice costituiva, in sostanza, un ordine giudiziale ad adottare una normativa *ad hoc*, configurando una ingerenza inammissibile secondo la giurisprudenza della stessa Corte Suprema[23].

Tuttavia, con sentenza del 20 dicembre 2019, la Corte ha respinto tali doglianze, ritenendo che le misure adottate dallo Stato non fossero conformi alla necessità, evidenziata dal *Report* dell'IPCC, di ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 25% entro il 2020, al fine di fronteggiare il pericolo imminente derivante dal cambiamento climatico. Di conseguenza, tali misure non soddisfacevano i requisiti minimi di tutela previsti dagli artt. 2 e 8 CEDU, la cui applicazione – secondo la Corte – deve ritenersi estesa anche alla

[18] Per un approfondimento del contenuto dell'obbligo positivo dello Stato, v. *infra*, §5; v. anche F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2/2024, 1457, 1467 ss.

[19] Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, *Urgenda c. Paesi Bassi*, 8-10-2018.

[20] Il *Report* dell'IPCC del 2007 è accessibile al seguente indirizzo *www.ipcc.ch/report/ar4/syr/*.

[21] V. M.F. CAVALCANTI - M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda case: the dutch path towards a new climate constitutionalism*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, 1371, 1374-1376. Sul punto, l'innovatività del ragionamento giudiziale è sottolineata da C.W. BACKES - G.A.VAN DER VEEN, *Urgenda: the final judgment of the Dutch Supreme Court*, in *Journal for European environmental & planning law*, n. 17/2020, 307, 315.

[22] V. M.F. CAVALCANTI - M.J. TERSTEGGE, *op. cit.*, 1374-1375. Sul rischio della violazione del principio di separazione dei poteri e la negazione della discrezionalità della pubblica amministrazione in relazione all'art. 120 della Costituzione olandese, v. P. VIOLA, *Ordinamenti giuridici adattivi e istanze di autonomia epistemologica: la costituzionalizzazione dell'ambiente e del clima*, in *DPCE Online*, n. 2/2023, 439, 450.

[23] M.F. CAVALCANTI - M.J. TERSTEGGE, *op. cit.*, 1376.

collettività[24]. La Corte ha dunque concluso riconoscendo l'obbligo dello Stato di adottare misure idonee alla riduzione di gas serra sul territorio olandese, nel rispetto dei diritti fondamentali previsti dall'art. 21 della Costituzione olandese, nonché dagli artt. 2 e 8 CEDU[25].

Il riferimento all'ordinamento europeo evidenzia come quest'ultimo costituisca una base giuridica e storica fondamentale su cui i sistemi nazionali possono costruire una propria identità giuridica, anche in materia climatica[26]. In particolare, la CEDU – unitamente alla giurisprudenza evolutiva della Corte EDU, come dimostra emblematicamente il caso *KlimaSeniorinnen*[27] – ha consentito l'estensione della tutela giuridica anche a interessi di natura climatico-ambientale, nonostante la Carta non contempli espressamente un diritto a un ambiente sano. Non sorprende, dunque, che la CEDU sia lo strumento pattizio più frequentemente invocato nei contenziosi climatici europei, anche dinanzi alle giurisdizioni nazionali[28].

Questo sviluppo giurisprudenziale ha avuto un'eco significativa nel contenzioso climatico europeo, trovando una coerente evoluzione nella pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunale costituzionale federale tedesco, in breve *BVerfG* o Tribunale) nel caso *Neubauer*. In tale occasione, il perimetro del dibattito giuridico è stato ampliato oltre i confini della tradizionale responsabilità dello Stato verso i cittadini attuali, introducendo esplicitamente il principio della tutela intergenerazionale.

Il 24 marzo 2021, il *BVerfG* ha dichiarato parzialmente incostituzionale il *Bundes-Klimaschutzgesetz* (KSG), la legge federale sul cambiamento climatico adottata nel 2019, ritenendo che le misure previste per la riduzione delle emissioni climalteranti entro il 2030 non fossero sufficienti a garantire il rispetto dei diritti fondamentali alla vita e alla libertà delle generazioni future[29]. La sentenza è stata pronunciata nell'ambito di un *Verfassungsbeschwerden* (ricorso diretto di costituzionalità), promosso da un gruppo di giovani,

---

[24] *Ivi*, 1377.

[25] Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2019:2007, *Urgenda Foundation c. Paesi Bassi*, 20-12-2019.

[26] Per un approfondimento sul ruolo della tradizione giuridica europea nella definizione dell'identità degli ordinamenti nazionali, v., *ex plurimis*, G. ROLLA, *L'influenza delle Carte sovranazionali sulla configurazione legale dei diritti e i lineamenti del sistema di giustizia costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 2/2012, 181-212.

[27] Su cui si tornerà *infra*, § 5.

[28] L'UE ha sviluppato un articolato quadro di politiche climatiche fondate su accordi vincolanti, come il Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi e la Convenzione di Aarhus, nonché su strumenti di programmazione di lungo periodo quali il *Green Deal*. Tuttavia, tali fonti non offrono di per sé un ancoraggio diretto a situazioni giuridiche soggettive azionabili dai cittadini dinanzi alle corti, se non in via mediata attraverso la legislazione di recepimento o l'azione istituzionale delle autorità competenti. Diversamente, attraverso una interpretazione evolutiva degli artt. 2 e 8 CEDU è stato possibile includere anche la protezione climatica e imporre obbligazioni positive agli Stati. Ad esempio, nel caso *Urgenda*, i giudici olandesi, sia in appello che in cassazione, hanno ritenuto che gli standard fissati dalla CEDU agli artt. 2 e 8 costituiscano un parametro utile per determinare la soglia minima di diligenza a cui gli stati sono tenuti. Così L. SERAFINELLI, *Dal caos all'ordine (e viceversa): l'impatto del trittico della Corte EDU sul contenzioso climatico europeo di diritto privato*, in *DPCE Online*, n. 2/2024, 1493, 1500-1501. La recente sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera* conferma tale tendenza, v. E.G. ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others c. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti Comparati*, 18-4-2024.

[29] BVerfG, 1 BvR 2656/18, *Neubauer et al. c. Germania*. Per un commento alla sentenza, v., *ex plurimis*, F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022, 157, 166; v. anche A. NOLAN, *Inter-generational equity, future generations and democracy in the European Court of Human Rights' KlimaSeniorinnen decision*, in *EJIL: Talk!,* 15-4-2024.

in parte residenti in Germania e in parte in Nepal e Bangladesh, che si riteneva leso nei propri diritti fondamentali a causa dell'inadeguatezza delle politiche climatiche statali.

Un aspetto centrale del caso riguarda la prospettiva adottata dai ricorrenti, i quali non si sono limitati a denunciare la violazione diretta di disposizioni costituzionali in materia ambientale, ma hanno sottolineato le ricadute dell'inazione climatica sui diritti e le libertà fondamentali protetti dalla Costituzione[30]. Nello specifico, tra i diritti invocati figurano quello alla vita e all'integrità fisica, alla proprietà, nonché il diritto a un «futuro rispettoso della dignità umana» e ad uno «standard minimo ecologico di vita», quest'ultimi due derivati dal combinato disposto dell'art. 1.1, primo periodo, e dall'art. 2.2, primo periodo GG[31].

La pronuncia presenta profili di significativa innovazione, a partire dalla qualificazione della violazione operata dallo Stato. Il Tribunale ha infatti introdotto il principio della "interferenza anticipata" nei diritti fondamentali, affermando che le attuali generazioni non possano esaurire l'intero *carbon budget* prima del 2030, poiché ciò comporterebbe una "lesione anticipata" della libertà delle generazioni future[32]. Come sottolineato da Gallarati, il Tribunale ha rilevato la violazione non tanto di un ipotetico "diritto all'ambiente", quanto di una particolare declinazione della libertà – definita "libertà di inquinare" – che deve essere adeguatamente bilanciata con il dovere statale di protezione[33].

In secondo luogo, a differenza del caso *Urgenda*, l'obbligazione climatica dello Stato trova fondamento diretto nell'art. 20a GG, che impone il dovere di proteggere «le basi naturali della vita anche nell'interesse delle generazioni future»[34]. Viene così riconosciuto un principio di solidarietà intergenerazionale quale elemento di coesione tra tutela del clima e dei diritti delle generazioni future. Il *BVerfG* ha infatti chiarito che, «a determinate condizioni, l'[art. 20a della] Legge fondamentale impone un obbligo di salvaguardare nel tempo la libertà fondamentale e di distribuire proporzionalmente tra le generazioni le opportunità connesse alla libertà»[35]. Secondo il Tribunale, ciò non implica il riconoscimento di una soggettività giuridica autonoma delle generazioni future – né come entità collettiva né come somma di individui non ancora nati – bensì si traduce nel dovere dello Stato di garantire i diritti fondamentali come «garanzie intertemporali di libertà» (*intertemporale Freiheitssicherung*), valide tanto nel presente quanto nel futuro[36].

---

[30] *Ibidem.*

[31] Art. 1.1 GG: «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla»; 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»; art. 2.2 primo periodo GG: «Ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica» (trad. da L. CUOCOLO, *Costituzioni*, Milano, Egea, 2021, 402). Sul punto, v. L.M. TONELLI, *La sentenza del 24 marzo 2021 del Bundesverfassungsgericht sul cambiamento climatico e la riforma dell'art. 9 Cost. in Italia: profili di convergenza tra l'ordinamento costituzionale tedesco e quello italiano*, in *Diritti Cedu UniPg*, 13-12-2022, 1-10.

[32] V. D. PORENA, *op. cit.*, 201.

[33] F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1106.

[34] Art. 20a GG: «Consapevole anche della sua responsabilità verso le future generazioni, lo Stato tutela le basi naturali della vita e gli animali mediante la legislazione e, conformemente alla legge e alla giustizia, attraverso l'azione esecutiva e giudiziaria, il tutto nell'ambito dell'ordine costituzionale». Con la sentenza *Neubauer* del 2021, il *BVerfG* ha riconosciuto tale norma programmatica come parametro concreto per la valutazione della legittimità delle politiche climatiche.

[35] BVerfG, *Neubauer*, cit., §183.

[36] V. A. NOLAN, *Inter-generational Equity, Future Generations and Democracy in the European Court of Human Rights' KlimaSeniorinnen Decision*, cit.

In tale prospettiva, i ricorrenti, in quanto soggetti viventi – e, in alcuni casi, giovani o minori – erano legittimati a contestare il rischio che gli oneri della transizione climatica venissero «scaricati unilateralmente sul futuro»[37]. Nella concezione del *BVerfG*, quindi, la responsabilità nei confronti delle generazioni future è il risultato di un'estensione temporale del "dovere di protezione" (*Schutzpflicht*) sancito dall'art. 2.1 GG, implicante l'obbligo dello Stato «di salvaguardare le libertà fondamentali nel tempo e di distribuire equamente le opportunità associate alla libertà tra le generazioni»[38]. Di conseguenza, il Tribunale ha escluso che lo Stato possa giustificare una propria condotta inadeguata invocando la mancata assunzione di impegni analoghi da parte di altri Paesi, seppure rientranti tra i maggiori emettitori globali[39].

Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha riconosciuto la natura strumentale della tutela dell'ambiente rispetto all'adempimento degli obblighi costituzionali di protezione dei diritti alla vita, all'integrità fisica e alla libertà. Ritenuta insufficiente la normativa vigente rispetto agli obiettivi climatici da raggiungere nel rispetto della Costituzione, è stato imposto al legislatore tedesco l'obbligo di adottare misure più ambiziose per la riduzione delle emissioni oltre il 2030, sancendo che la protezione climatica costituisce una condizione necessaria per il pieno esercizio dei diritti fondamentali.

I casi emblematici di Paesi Bassi e Germania dimostrano che, dinanzi all'inerzia legislativa e all'urgenza della crisi climatica, i cittadini tendono a rivolgersi con crescente frequenza alla giustizia costituzionale, nel tentativo di garantire una protezione effettiva dell'ambiente, così contribuendo alla progressiva formazione di un diritto climatico[40]. A

[37] BVerfG, *Neubauer*, cit., §183.

[38] *Ibidem*. Sulla concezione tedesca della responsabilità intergenerazionale, v. anche M. HARTWIG, *La Costituzione come promessa del futuro*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, 57-69.

[39] V. A. D'ALOIA, *Il diritto di fronte all'incertezza del futuro*, cit., 193; v. anche F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1104.

[40] Per una ricognizione sistematica della crescita del contenzioso climatico a livello globale si rinvia a *Global trends in climate change litigation: 2025 snapshot*, pubblicato dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, reperibile sul sito *www.lse.ac.uk/granthaminstitute/litigation/*. Secondo i dati, almeno 226 nuovi casi climatici sono stati avviati nel 2024, portando il numero complessivo a 2.967 in circa 60 Paesi. Il fenomeno, noto come *human rights and climate change litigation*, si sviluppa attraverso azioni giudiziarie di diversa natura: risarcitorie dei cittadini contro lo Stato, civili degli Stati contro grandi imprese emettitrici di gas serra, e ricorsi di annullamento avviati dai cittadini contro atti legislativi nei sistemi costituzionali che lo consentono. Un tratto peculiare è il crescente coinvolgimento della società civile, sia attraverso iniziative individuali (attivisti, avvocati, cittadini direttamente colpiti) sia mediante azioni collettive promosse da organizzazioni non governative. Si stima che, tra il 2005 e il 2024, oltre 300 procedimenti siano stati avviati da cittadini direttamente colpiti dagli effetti del cambiamento climatico. Un aggiornamento costante è fornito dal database del *Sabin Center for Climate Change Law*, accessibile al seguente indirizzo *climatecasechart.com/*. A titolo ricognitivo, tra i casi promossi dalla società civile più di recente si segnalano, in Europa: il ricorso diretto di costituzionalità presentato da Matteo Feind, Jennifer Zauter, Emily Karius, Steven Haseloh e Linus Steinmetz, col supporto dell'organizzazione ambientalista *Deutsche Umwelthilfe* (Azione Ambientale Tedesca) contro la Bassa Sassonia per l'inadeguatezza della legge sul clima, deciso dal BVerfG, 1 BvR 1565/21, *Matteo Feind, et al. c. Niedersachsen*; in Italia, è già stato annunciato che sarà presentato ricorso in appello nel caso *Giudizio universale*, dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione dal Tribunale di Roma, sez. II civ., sent. 26-2-2024, n. 3552, *A Sud et al. c. Italia*; la storica sentenza con cui il TAR Lazio ha accolto il ricorso di ONG e Comuni contro il D.M. n. 116 del 29-3-2021 (Progetto Teodorico), TAR Lazio, sez. III ter, sent. 27-11-2024, n. 21332/2024; la pronuncia della Corte EDU, Grande Camera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera,* 9-4-2024; il ricorso proposto da quattro ONG sostenute da oltre 2,3 milioni di persone che hanno firmato la petizione *Affair du Siècle*, accolto dal Cons. Et., ar. 14-10-2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Notre Affaire à Tous c. France*; Oberlandesgericht Hamm, ord. 28-5-2025, *Luciano Lliuya c. RWE AG*. Tra i procedimenti extraeuropei: la causa promossa da un avvocato e attivista ambientale e decisa dal

partire da questi casi, tuttavia, è emerso un ulteriore tema, che possiamo considerare l'altro volto della giustizia climatica: il dilemma circa l'apparente maggiore adeguatezza delle corti a tutelare gli interessi delle generazioni future, rispetto ai limiti strutturali dei moderni processi democratici.

5. Attivismo giudiziario e discrezionalità politica: due orientamenti a confronto tra Europa e Italia

Il crescente affidamento sul ruolo delle corti per colmare i limiti della rappresentanza politica solleva interrogativi significativi in merito alla legittimazione democratica e alla separazione dei poteri. Nel caso *Urgenda,* la Corte Suprema olandese ha stabilito che l'indicazione giudiziale di un obiettivo di riduzione delle emissioni non ledesse tale separazione, in quanto lasciava alla discrezionalità di governo e parlamento la scelta dei mezzi per conseguirlo[41]. La stessa Costituzione olandese, all'art. 120, afferma che «la costituzionalità delle Leggi del Parlamento e dei trattati non possono essere controllate dalle Corti». Tuttavia, tale limite è attenuato dall'art. 94, secondo cui le leggi del Parlamento «in vigore nel Regno non sono applicabili qualora tale applicazione sia in conflitto con disposizioni di trattati che siano vincolanti *erga omnes* o con risoluzioni di organizzazioni internazionali»[42]. Ne consegue che anche il catalogo dei diritti umani della CEDU e dei suoi protocolli è direttamente applicabile nell'ordinamento olandese.

In questo contesto emergono i paradossi della crisi climatica, i cui effetti investono interessi diffusi e proiettati nel tempo. Il limite intrinseco della democrazia rappresentativa – legato all'incapacità di includere gli interessi delle generazioni future – rende problematico affidare unicamente al Parlamento la definizione delle politiche ambientali. Tale asimmetria ha alimentato il dibattito sulla necessità di un intervento giudiziario capace di garantire la tutela di diritti e interessi che, per loro natura, non possono trovare diretta espressione nei processi democratici ordinari[43].

Nel caso *Neubauer*, il *BVerfG* ha elevato la protezione ambientale a «questione di rilevanza costituzionale», sottolineando i limiti strutturali della democrazia rappresentativa nell'attuare pienamente i principi costituzionali in materia ambientale. Il giudice tedesco ha rilevato, da un lato, il «rischio strutturale [del processo politico democratico] di essere meno reattivo nell'affrontare le questioni ecologiche che necessitano di essere perseguite a lungo

National Green Tribunal of India, ord. 23-7-2015, n. 17, *Gaurav Bansal c. Union of India*; il ricorso presentato il 26-10-2021 da due leader di comunità delle isole australiane dello Stretto di Torres contro l'Australia, volto a denunciare il rischio che i membri delle loro comunità diventino profughi climatici, *Pabai Pabai and Guy Paul Kabai c. Commonwealth of Australia.*

[41] V. HOGE RAAD, cit., §8.2.5-8.2.7. Sul punto, v. anche F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1468.

[42] V. M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 28/2019, 1-12, spec. 4; G. CRESPI REGHIZZI, *L'influenza del sistema francese*, in A. NEGRI (a cura di), *Sistemi giuridici nel mondo*, Torino, Giappichelli, 2016.

[43] V. A. NOLAN, *Democracy is failing to protect the environment for future generations. So the courts are stepping in,* in *Prospect Magazine*, 28-6-2021.

termine»[44] a causa dei brevi cicli elettorali; dall'altro, ha evidenziato la mancanza, per le future generazioni, di «una voce propria nella definizione dell'attuale agenda politica»[45].

Anche la Corte EDU ha affrontato il tema nel caso *KlimaSeniorinnen*, promosso dall'associazione svizzera *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* contro l'inazione climatica della Confederazione elvetica. Con sentenza del 9 aprile 2024, la Corte ha richiamato il carattere strutturalmente intergenerazionale del cambiamento climatico, osservando che «gli effetti dannosi del cambiamento climatico pongono una questione di condivisione intergenerazionale degli oneri […] e incidono in misura maggiore su diversi gruppi vulnerabili della società, che necessitano di particolare attenzione e protezione da parte delle autorità»[46]. Ha quindi affermato l'obbligo per gli Stati di adottare misure efficaci, progressive e orientate – nel rispetto dei diritti tutelati dall'art. 8 CEDU – alla neutralità climatica entro i prossimi tre decenni, «per evitare un onere sproporzionato sulle future generazioni»[47]. L'equità intergenerazionale ha assunto così un ruolo centrale nella definizione degli obblighi positivi previsti dall'art. 8 CEDU, volti a garantire «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»[48]. In assenza di un diritto esplicito all'ambiente nella Convenzione, la Corte ha individuato un'obbligazione positiva in capo agli Stati, richiamandosi alla distinzione tra obiettivi e mezzi già valorizzata nel caso *Urgenda*[49].

In secondo luogo, in continuità con l'orientamento espresso dal *BVerfG* nel caso *Neubauer*, la Corte EDU ha ribadito che l'esclusione delle generazioni future dai processi democratici compromette la piena attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. In questo scenario, l'intervento giudiziario appare sempre più legittimo, come dimostra il richiamo al Parere della Commissione di Venezia del 2020, secondo cui «[p]oiché le future generazioni non partecipano alla democrazia odierna e non votano nelle elezioni odierne, il ramo giudiziario sembra essere il più adatto a proteggere le future generazioni dalle decisioni dei politici odierni»[50].

Pertanto, i casi *Urgenda*, *Neubauer* e *KlimaSeniorinnen* mostrano come il contenzioso climatico si sviluppi all'interno di una struttura giuridica complessa e multilivello. Due di queste pronunce provengono da corti costituzionali nazionali – la Corte Suprema olandese e il *BVerfG* – mentre la terza è stata resa dalla Corte EDU. Il confronto consente di mettere in evidenzia la pluralità di ordinamenti e di livelli giurisdizionali coinvolti nella tutela dei

[44] BVerfG, *Neubauer*, cit., §205.

[45] *Ibidem*.

[46] Corte EDU, Grande Camera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera*, 9-4-2024, §410. Per un commento alla sentenza, v. E.G. ASSANTI, *op.cit.*

[47] *Ivi*, §549.

[48] *Ivi*, §544.

[49] Per un approfondimento sulla individuazione di un nesso di causalità tra il danno ambientale e la condotta – attiva o passiva – dello Stato, v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Milano, Utet Giuridica-Wolters Kluwer Italia, 2021, 51, 67 ss.; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, cit., 1464 ss.

[50] Il Parere della Commissione di Venezia del 2020 è richiamato nella sezione dedicata ai *Materiali internazionali pertinenti* della decisione *KlimaSeniorinnen* (v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *KlimaSeniorinnen*, cit., § 199).

diritti fondamentali in materia ambientale, i quali interagiscono con esiti talvolta complementari, talvolta dissonanti[51]. Tale pluralità di fonti e di sedi decisionali sollecita alcune riflessioni sul modo in cui il contenzioso climatico interagisce con la dimensione multilivello dei sistemi europei di protezione dei diritti. Da un lato, le corti sovranazionali – come la Corte EDU – fissano cornici comuni di valori e standard minimi di tutela, capaci di orientare e, spesso, stimolare le giurisdizioni interne. Dall'altro, le specificità istituzionali e culturali dei singoli ordinamenti nazionali continuano a produrre esiti inevitabilmente eterogenei[52].

In questo quadro, la nascita di una giustizia climatica realmente rappresentativa degli interessi delle generazioni future non appare come un percorso unitario, bensì come il risultato di un dialogo – talvolta armonico, talvolta conflittuale – tra diversi livelli di giurisdizione. È proprio in questa dinamica multilivello che risiede la ricchezza, ma anche la complessità, del diritto climatico in formazione.

La decisione del Tribunale civile di Roma nel caso *Giudizio universale*[53] ben evidenzia il carattere non lineare né univoco di tale traiettoria. Il 26 febbraio 2024, il Tribunale ha rigettato la domanda presentata da 24 associazioni ambientaliste e 179 cittadini (tra cui 17 minori), che avevano citato in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri per inazione climatica, invocando la responsabilità extracontrattuale dello Stato ai sensi dell'art. 2043 c.c. Secondo i ricorrenti, lo Stato non aveva adottato misure sufficienti a contenere l'aumento della temperatura globale nei limiti stabiliti dall'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015[54] e dallo *Special Report on Global Warming*[55], violando così diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana – in particolare l'art. 2 – nonché da fonti sovranazionali, quali l'art. 6 TUE, l'art. 52 della Carta di Nizza e gli artt. 2, 8 e 14 CEDU.

Come osserva Giacomo Palombino, l'*iter* argomentativo seguito dal Tribunale è stato peculiare. Dopo aver richiamato i casi *Urgenda* e *Neubauer*, al fine di ricostruire il quadro giurisprudenziale entro cui si inseriva la domanda dei ricorrenti, il giudice se ne è discostato[56], dichiarando la pretesa dei ricorrenti inammissibile per «l'insussistenza di una

[51] La tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico trovano fondamento giuridico in una pluralità di fonti, non solo nazionali, ma anche internazionali ed europee. A livello internazionale, basti richiamare la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, il Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi e la Convenzione di Aahurs, accordi ai quali anche l'UE, insieme agli Stati membri, è parte. Di conseguenza, come osserva Romito, sul piano europeo, le misure adottate dai singoli Stati membri si inseriscono in un quadro politico e legislativo le cui precise linee di azione sono stabilite a livello sovranazionale e da ultimo racchiuse nella strategia a lungo termine del *Green Deal* europeo. Così A.M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1/2024, 1-24, spec. 5 ss.

[52] Secondo Feliziani, il diritto sovranazionale fornisce dunque una «cornice valoriale» comune, mentre l'*an* e il *quomodo* della tutela dipendono dagli strumenti messi a disposizione dai sistemi processuali nazionali. Così C. FELIZIANI, *Dall'accesso alla giustizia in materia ambientale alla giustizia ambientale*, in *OIDU*, n. 3/2023, 597-613.

[53] Tribunale di Roma, sez. II civ., sent. 26-02-2024, n. 3552, *A Sud et al. c. Italia* (*Giudizio universale*). Per un commento alla vicenda processuale, v. A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 5/2024, 186, 196-207.

[54] Per maggiori approfondimenti, v. *Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *www.consilium.europa.eu/it/policies/paris-agreement-climate/*.

[55] Il testo e i contenuti del *Report*, adottato dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) nel 2018, sono disponibili su *www.ipcc.ch/sr15/*.

[56] G. PALOMBINO, *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica in Italia?*, in *laCostituzione.info*, 25-3-2024, 1-5.

responsabilità dello Stato, in mancanza di una obbligazione civile degli Stati nei confronti dei singoli riguardo agli interventi da adottare e stabiliti dalle fonti sovranazionali, a fronte del carattere planetario del fenomeno del surriscaldamento globale, non essendo peraltro i danni dedotti nell'atto introduttivo collegabili causalmente alla condotta dello Stato italiano»[57]. Ha inoltre escluso la configurabilità di un diritto al clima e a preservare le condizioni di vivibilità per le generazioni future, ritenendo che l'interesse invocato «non rientra nel novero degli interessi soggettivi giuridicamente tutelati, in quanto le decisioni relative alle modalità e ai tempi di gestione del fenomeno del cambiamento climatico antropogenico» appartengono alla sfera di attribuzione e di discrezionalità degli organi politici, nel rispetto del principio di separazione dei poteri[58].

Tale posizione si discosta apertamente dall'orientamento seguito nei casi sinora esaminati, e, più specificamente, contrasta con l'esplicito riconoscimento, da parte della Corte di Strasburgo, del diritto dei cittadini – dedotto dall'art. 8 CEDU – ad «[…] un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita», quale fonte di una responsabilità statale in caso di inerzia[59].

Alla luce di quanto sinora discusso, sebbene la pronuncia sul caso *Giudizio universale* non provenga da un giudice costituzionale, essa appare parimenti rilevante per lo studio della giurisprudenza climatica in una prospettiva dinamica, stimolando una riflessione sulla tenuta del principio rappresentativo nella tutela della giustizia climatica. Diversamente dalla Germania, l'ordinamento italiano non prevede un ricorso diretto di costituzionalità, con la conseguenza che il contenzioso climatico non è ancora mai giunto dinanzi alla Corte costituzionale[60]. La dottrina ha ampiamente discusso l'assenza di un accesso individuale e diretto alla Corte da parte dei cittadini. Sono stati messi in luce i possibili vantaggi di uno strumento simile, specie in materia climatica, esaltandone tanto la funzione pedagogico-nomofilattica[61] quanto quella di «ulteriore strumento di attuazione della Costituzione»[62], specie in un'ottica di supplenza del legislatore laddove questi non abbia voluto o saputo

[57] Così si afferma a pagina 12 della sentenza.

[58] *Ibidem*.

[59] Corte EDU, *KlimaSeniorinnen,* cit., §519.

[60] Nel 1947, durante i lavori dell'Assemblea costituente, fu discussa l'opportunità di introdurre un meccanismo di ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale. Da allora, numerose proposte si sono succedute, alimentando un acceso dibattito dottrinale. Per un approfondimento sul punto, v., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Prospettive di «democratizzazione» della giustizia costituzionale in Italia (annotazioni a margine del progetto elaborato dalla commissione parlamentare per le riforme costituzionali)*, in *Il Foro Italiano*, n. 5/1998, 235-236; E. CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali tra il ricorso diretto individuale alla Corte Costituzionale e il ricorso a Strasburgo: spunti di riflessione per il sistema italiano*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, 2011, 541-566; G. GENTILI, *Una prospettiva comparata sui sistemi europei di ricorso diretto al giudice costituzionale: suggestioni e spunti per la corte costituzionale italiana*, in *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, n. 11/2011, 19-29.

[61] R. TARCHI, *Il ricorso diretto individuale a tutela dei diritti fondamentali: prospettiva comparata e sistema italiano di giustizia costituzionale*, in ID. (a cura di) *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali, Il ricorso diretto di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2012, 3, 51-65.

[62] M. CAIELLI, *Cittadini e giustizia costituzionale. Contributo allo studio dell'actio popularis*, Torino, Giappichelli, 2015, 20. Per un ulteriore approfondimento della dottrina costituzionalistica italiana in materia di ricorso diretto di costituzionalità, v. E. BUONO, *op. cit*, 389 ss.

intervenire[63]. Secondo Enrico Buono, il ricorso diretto potrebbe addirittura configurarsi come un vero e proprio «strumento di democrazia climatica». La difficoltà e l'urgenza della questione climatica richiedono infatti l'adozione di «istituti e pratiche […] oltre la fondamentale rappresentanza parlamentare»[64].

Tuttavia, l'affidamento diretto alla Corte costituzionale di una funzione di giudice ultimo dei diritti fondamentali[65] in materia climatica solleva questioni delicate di legittimazione. Da un lato, l'intervento della Corte sarebbe di natura "successiva", presupponendo una lesione dei diritti fondamentali già verificata[66]; dall'altro, la sua composizione – quindici membri in parte nominati dal Presidente della Repubblica, in parte eletti dal parlamento in seduta comune e in parte provenienti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa – potrebbe generare un "cortocircuito rappresentativo". In un contesto di crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni politiche, non è chiaro su quali basi la Corte possa essere ritenuta più idonea ad accogliere le istanze della società civile, anche – e soprattutto – in una prospettiva intergenerazionale. Se è vero che la Costituzione stessa richiama la tutela delle generazioni future[67] e che la Corte ha il compito di darne attuazione, resta comunque irrisolta la questione della sua maggiore rappresentatività rispetto agli ordinari canali della democrazia parlamentare. Al contrario, vi è da chiedersi se il concetto stesso di rappresentanza non rischi di collidere con i principi di indipendenza e imparzialità del potere giudiziario[68]. Tale riflessione evoca il "dilemma" dell'oscillazione tra l'«anima politica» e l'«anima giurisdizionale» della Corte[69]. Si finirebbe così per confondere due piani ben distinti: da un lato, il ruolo della Corte nel favorire la diffusione della cultura e dei valori della Carta; dall'altro, la funzione dell'esponente politico, che, facendosi interprete degli interessi dell'opinione pubblica, li porta all'attenzione del dibattito istituzionale[70].

Per queste ragioni, come suggeriscono Enrico Buono e Chiara Pizi, la questione climatica non può essere affrontata soltanto in chiave «patologico-successiva», bensì deve essere ripensata anche in una prospettiva «fisiologico-preventiva»[71]. Ciò implica il ricorso a strumenti di partecipazione civica, idonei a ricostruire la fiducia tra cittadini e istituzioni e a garantire una composizione degli interessi di portata intergenerazionale, sottraendosi alla

---

[63] E. CRIVELLI, *op. cit.*, 541-566.

[64] A. DI MARTINO, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2023, 78.

[65] *Ibidem*.

[66] L'impiego del ricorso diretto di costituzionalità è stato ricondotto, in dottrina, a una fase «patologico-successiva». In tal senso, v. E. BUONO - C. PIZI, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE Online*, n. 2/2023, 1943, 1950.

[67] Il concetto di generazioni future è stato incluso espressamente nel testo della Carta costituzionale con la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione (l. cost. 1/2022), la quale ha introdotto un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni. Sul punto, v., *ex plurimis*, L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022, 20, 21ss.

[68] Il rischio è che l'operato della Corte dia luogo a cortocircuiti che vedono l'operato della stessa non mediare, quanto ricalcare – se non acuire – le divisioni settarie presenti all'interno della società. Così N. MAFFEI, *Il principio del fair reflection of society nella composizione degli organi di giurisdizione costituzionale*, in *Depositolegale*, 2025, 73.

[69] Per un approfondimento sul complesso rapporto tra Corte costituzionale e opinione pubblica, v. A. SPERTI, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Diritto e società*, n. 4/2019, 735, 765 ss.

[70] *Ivi*, 768.

[71] E. BUONO - C. PIZI, *op. cit.*, 1944 ss.

logica tipicamente politica delle soluzioni a breve termine. Esempi paradigmatici sono, da un lato, le assemblee cittadine – come la *Convention Citoyenne pour le Climat* francese del 2019 – e, dall'altro, organi addizionali di rappresentanza, quali i consigli di quartiere[72].

La *Convention Citoyenne pour le Climat*, istituita in Francia nel 2019 all'indomani della chiusura del *Grand Débat National*[73], rappresenta la prima assemblea cittadina statale dedicata specificamente alla questione climatica. Composta da centocinquanta cittadini estratti a sorte e incaricata di formulare proposte per ridurre le emissioni secondo criteri di giustizia sociale, la Convenzione ha prodotto un articolato pacchetto di raccomandazioni. Tuttavia, l'impatto effettivo sul processo decisionale è stato limitato: molte proposte sono state recepite solo parzialmente nella *Loi Climat et Résilience* del 2021 e il progetto di revisione costituzionale volto a rafforzare la tutela ambientale è stato abbandonato. L'esperienza, pur innovativa sul piano della partecipazione e capace di stimolare successive riforme del *Conseil économique, social et environnemental* oltre a nuove pratiche di consultazione pubblica, ha mostrato i limiti strutturali degli strumenti di democrazia partecipativa quando il potere decisionale resta saldamente nelle mani delle istituzioni rappresentative[74].

Ne deriva che la costruzione di una giustizia climatica non può essere affidata né esclusivamente al giudice, né unicamente a strumenti di democrazia deliberativa, ma richiede una riorganizzazione complessiva degli assetti istituzionali. È dunque su questa tensione – tra discrezionalità politica, partecipazione civica e ruolo della giurisdizione costituzionale – che occorre formulare alcune considerazioni conclusive.

6. Conclusioni

Nel complesso processo di costruzione di una giustizia climatica intertemporale[75], le parole della Corte EDU costituiscono un prezioso criterio guida per conciliare

[72] Per un approfondimento sulla loro modalità di formazione, funzionamento e fonte di legittimazione, nonché sulle principali perplessità sollevate dalla dottrina, v. *ivi*, 1945 ss.

[73] Il *Grand Débat National* è stato elaborato dal governo francese per rispondere al movimento di protesta avviato dai "gilet gialli". Su questo strumento di democrazia deliberativa, v. P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, n. 3/2020, 3193 ss.

[74] La *Convention* è stata organizzata dal *Conseil économique, social et environnemental* sulla base di una *lettre de mission* del 2 luglio 2019 firmata dal Primo ministro Eduard Philippe. La Convenzione francese si è ispirata a precedenti esperienze europee di assemblee dei cittadini, occupatesi di materia elettorale e costituzionale, quali quella dei Paesi Bassi (*Burgerforum Kiesstelsel* istituito nel 2006), quella islandese (Forum nazionale, convocato nel 2010) e, in particolare, quella irlandese (*Convention on the Constitution* del 2012-2014, *Citizen Assembly* del 2016-2018). Per un approfondimento su tali esperienze europee, v. A. FIORENTINO, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale. Alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *federalismi.it*, 2023, 24, 66, 74.

[75] Si tratta di un processo in continua evoluzione, come dimostra la recente pronuncia resa il 28 maggio 2025 dal Tribunale Regionale Superiore di Hamm nel caso *Luciano Lliuya c. RWE AG*. La causa era stata avviata nel 2015 da un agricoltore e guida alpina peruviana, il quale chiedeva che il colosso tedesco dell'energia elettrica RWE venisse riconosciuto in parte responsabile della fusione dei ghiacciai e del conseguente rischio di inondazioni pendente sulla sua casa di Huaraz, ai piedi delle Ande. Pur avendo dismesso la domanda, il Tribunale ha stabilito che, secondo il diritto civile tedesco, i grandi emettitori di gas serra possono essere ritenuti responsabili delle conseguenze del cambiamento climatico. Una ricostruzione della vicenda processuale è disponibile all'indirizzo *climatecasechart.com/non-us-case/lliuya-v-rwe-ag/*.

discrezionalità politica, partecipazione democratica e intervento giudiziario. La Corte ha infatti legittimato il proprio riesame delle decisioni delle autorità politiche nazionali in materia climatica, pur riconoscendo «un significativo deferimento al decisore politico nazionale e alle misure risultanti dal processo democratico in questione». Tale intervento risulta ammissibile quando siano in gioco diritti garantiti dalla CEDU e non mere scelte politiche, configurandosi piuttosto come «una questione di diritto che incide sull'interpretazione e l'applicazione della Convenzione»[76]. La valutazione dell'impatto sui diritti fondamentali diventa così il parametro per delimitare l'ambito della discrezionalità politica. Inoltre, la Corte ha chiarito che, per stabilire se gli Stati abbiano ecceduto il proprio margine di apprezzamento, occorre verificare l'esistenza di procedure «attraverso le quali le opinioni del pubblico, e in particolare gli interessi di coloro che sono colpiti o a rischio di essere colpiti dalle normative e misure pertinenti o dalla loro assenza, possano essere prese in considerazione nel processo decisionale»[77].

Se si guarda al caso italiano, emergono le criticità di un ordinamento che, a differenza di quello tedesco, non prevede strumenti di accesso diretto dei cittadini alla tutela dei diritti fondamentali. Considerati i limiti sia della prospettiva patologico-successiva (ricorso diretto di costituzionalità), sia della prospettiva fisiologico-preventiva (forme di partecipazione civica), il ricorso diretto alla Corte costituzionale potrebbe costituire un utile strumento sussidiario di garanzia[78]. Al tempo stesso, gli strumenti di coinvolgimento della cittadinanza possono risultare pienamente efficaci soltanto se dotati di un reale peso nel processo decisionale[79].

In questa direzione, una soluzione potrebbe consistere nell'intervenire direttamente sulla composizione degli organi legislativi, così da incidere a monte sui processi decisionali. Ci si potrebbe allora domandare se la combinazione dello strumento delle assemblee cittadine con la tradizionale formazione delle istituzioni legislative possa condurre a risultati più soddisfacenti. Come osserva Nadia Urbinati, il ricorso alla tecnica del sorteggio – utilizzata in ambito giudiziario ed amministrativo sin dai tempi della *polis* ateniese – non trova invece precedenti nella formazione delle istituzioni legislative[80]. Tale meccanismo, tipicamente adottato per soddisfare esigenze di imparzialità, si ritrova in diversi ambiti: dalla composizione delle Corti d'assise ai giudici aggregati della Corte costituzionale nei procedimenti di accusa del Presidente della Repubblica, fino alla nomina dei componenti del Tribunale dei Ministri, delle commissioni di concorso o dei professionisti incaricati di gestire grandi imprese.

Nel caso delle assemblee cittadine per il clima, il sorteggio diventa invece garanzia di ragionevolezza delle decisioni e di equa composizione degli interessi intergenerazionali, in risposta alla visione a breve termine che spesso caratterizza la politica e alla sfiducia diffusa che attraversa il tessuto sociale. Seguendo il solco tracciato dalle riflessioni del gruppo

[76] Corte EDU, *KlimaSeniorinnen,* cit., §450.
[77] *Ivi*, § 554.
[78] V. G. GENTILI, *op. cit.*, 4.
[79] V. A. FIORENTINO, *op. cit.*, 88.
[80] N. URBINATI - L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, Einaudi, 2020.

catanese *Democrazia a sorte*, Fulco Lanchester individua nel ricorso integrativo alla «rappresentanza randomizzata» una via per la «vivificazione del rapporto tra comunità politica e soggetti politicamente rilevanti»[81].

In questa prospettiva, tali strumenti potrebbero assumere un ruolo integrativo del procedimento legislativo, in particolare nella fase istruttoria. Opportune modifiche all'art. 79, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati potrebbero, ad esempio, consentire la creazione di commissioni di cittadini estratti a sorte con criteri rappresentativi, incaricate di contribuire all'approfondimento delle questioni legislative e di rafforzare la legittimazione del processo decisionale. In tal modo, la democrazia deliberativa si affiancherebbe alla rappresentanza fiduciaria, rafforzando la capacità delle istituzioni di rispondere a istanze sociali di lungo periodo[82].

È dunque sulla base di questa triade – discrezionalità, partecipazione, giustizia costituzionale – che è possibile sviluppare un'architettura costituzionale in grado di orientare la giurisprudenza verso la costruzione di una giustizia climatica: condizione imprescindibile per garantire una governance climatica equa, efficace e legittima.

[81] F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016, 1-7. Sul punto, è opportuno chiarire i concetti di «comunità politica» e di «soggetti politicamente rilevanti»: il primo richiama un insieme di individui che condividono un'identità comune e sono organizzati per assumere decisioni collettive concernenti la loro vita sociale e politica, implicando l'esistenza di istituzioni che favoriscono governance e partecipazione dei cittadini; il secondo si riferisce a coloro che partecipano attivamente all'amministrazione della *res pubblica*.

[82] F. LANCHESTER, *op. cit.*, 7.