Forum di QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

Costituzionalismo ambientale e questione sociale nella crisi delle istituzioni del multilateralismo [*]

CHIARA GENTILE[**]

Data della pubblicazione sul sito: 3 ottobre 2026

Suggerimento di citazione
C. GENTILE, *Costituzionalismo ambientale e questione sociale nella crisi delle istituzioni del multilateralismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

[*] Il presente contributo rappresenta la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* su "La crisi delle istituzioni del multilateralismo", che si è tenuto a Bologna il 27 febbraio 2026. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: https://www.radioradicale.it/scheda/782973/la-crisi-delle-istituzioni-del-multilateralismo.

[**] Dottoressa di ricerca in "Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali" nell'Università degli Studi di Ferrara e *Senior Research Fellow* nel Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law di Heidelberg. Indirizzo e-mail: gentile@mpil.de.

In questo breve intervento vorrei collocarmi nel solco delle considerazioni svolte da Cesare Pinelli e Pasquale De Sena, nelle rispettive relazioni, sul processo di "decostituzionalizzazione" del diritto internazionale contestuale alla crisi delle istituzioni del multilateralismo e sul ruolo dell'Unione europea al suo interno[1].

Come emerso dalle relazioni e dagli altri interventi nel corso del seminario, il discorso sulla crisi delle istituzioni del multilateralismo e sul processo di decostituzionalizzazione si concentra prevalentemente sul settore della sicurezza internazionale, in particolare sul ruolo delle Nazioni Unite e della Corte penale internazionale, e su quello del commercio internazionale, soprattutto a seguito della paralisi dell'organo di appello per la risoluzione delle controversie in seno all'Organizzazione mondiale del commercio.

Rimane invece più nell'ombra l'azione delle istituzioni del multilateralismo in altri settori nei quali si sono registrati sviluppi significativi. Penso, in particolare, alla tutela dell'ambiente e del clima. In tale ambito, la comunità internazionale ha raggiunto accordi – la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992, il Protocollo di Kyoto del 1997 e l'Accordo di Parigi del 2015 – che hanno contribuito a consolidare un lessico comune di obblighi, responsabilità e obiettivi in materia di mitigazione e adattamento. Attori internazionali (tra cui le Nazioni Unite) e sovranazionali (l'Unione europea, specialmente a partire dal *Green Deal*[2]) hanno svolto un ruolo propulsivo nella costruzione di un'azione a tutela dell'ambiente e del clima su scala globale e regionale, ma al contempo hanno contribuito alla sua frammentazione.

La convivenza di più attori e regimi regolativi è stata a lungo percepita come un impedimento all'inveramento di una costituzionalizzazione effettiva del diritto internazionale dell'ambiente. Non sono mancate proposte – mai realizzate – volte a rintracciare una base per una costituzione mondiale dell'ambiente nel *Global Pact for the Environment* del 2017, sviluppato e integrato con la Carta mondiale della natura del 1982[3], o a redigere una "Costituzione per la terra" a tutela degli esseri umani e dei beni vitali della natura[4]. Parimenti, si è tentato di far fronte all'assenza di un foro giurisdizionale internazionale specializzato in materia ambientale, istituendo in seno alla Corte internazionale di giustizia una camera *ad hoc*, attiva

[1] Il riferimento è a C. PINELLI, *La crisi delle istituzioni del multilateralismo. Una prospettiva costituzionalistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, pp. 587 ss.; P. DE SENA, *Multilateralismo e diritto internazionale: riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, pp. 551 ss.

[2] COM(2019) 640 final.

[3] L.J. KOTZÉ, *A Global Environmental Constitution for the Anthropocene?*, in *Transnational Environmental Law*, 2019, n. 1, pp. 11 ss.

[4] Spec. L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022.

dal 1993 al 2006 – alla quale tuttavia nessuno Stato ha sottoposto controversie in materia ambientale nei suoi tredici anni di vita – o proponendo di introdurre una corte internazionale dell'ambiente, senza successo[5].

Eppure, tale frammentazione non ha impedito la progressiva realizzazione di un costituzionalismo globale ambientale (o climatico)[6]. Ne sono testimonianza l'inserimento di clausole a protezione dell'ambiente e/o del clima — attraverso l'introduzione di un dovere di tutela in capo allo Stato, di un diritto all'ambiente salubre, di diritti della natura e così via — all'interno delle Costituzioni di oltre 140 Stati[7], nonché l'espansione del contenzioso climatico nazionale, sovranazionale e internazionale[8]. In proposito, si registrano importanti sentenze e pareri che contribuiscono all'affermazione di principi e norme consuetudinarie, tra cui il dovere di prevenire un danno ambientale significativo e il dovere di cooperazione internazionale in materia ambientale[9], nonché a consolidare la connessione tra (in)azione climatica, diritti umani[10] e tutela degli ecosistemi e dei gruppi vulnerabili[11]. Persistono tuttavia due principali criticità che preme evidenziare.

In primo luogo, rispetto agli sviluppi sul piano del contenzioso, occorre ribadire che la tutela giurisdizionale non può essere considerata, da sola, una via pienamente effettiva per la protezione dell'ambiente e del clima. Da un lato, essa

[5] Sul punto, considerazioni più dettagliate sono formulate in A.J. GOLIA, C. GENTILE, *La costituzionalizzazione del diritto internazionale: ascesa e declino di un discorso?*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, n. 2, spec. pp. 119 ss.

[6] Si v. almeno J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; J. JARIA-MANZANO, S. BORRÀS (eds.), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019; e, in Italia, R. BIFULCO, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'*Environmental Constitutionalism, in *Passaggi Costituzionali*, 2022, n. 2, pp. 44 ss.; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022.

[7] Al 2018, almeno cento Costituzioni riconoscevano un diritto a un ambiente salubre, cfr. D.R. BOYD,*The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2011.

[8] Per una panoramica, cfr. J. SETZER, C. HIGHAM, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2026 Snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE, London, 25 giugno 2026.

[9] Corte internazionale di giustizia, parere del 23 luglio 2025 sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico; sui c.d. *environmental impact assessments*, v. il parere ITLOS del 21 maggio 2024, Case 31.

[10] Corte EDU, 9 aprile 2024, ric. 53600/20, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera*.

[11] Corte interamericana dei diritti umani, parere del 3 luglio 2025, OC-32/25.

interviene a valle, quando il pregiudizio all'ambiente, al clima, ai diritti delle persone interessate – e, ove riconosciuti, della natura – si è già prodotto. Dall'altro lato, il giudice può sì accertare responsabilità di attori pubblici e privati, ordinare il risarcimento del danno e/o l'adozione di misure riparatorie, ma non può sostituirsi alla programmazione politica e, in particolare, al legislatore. In altri termini, se il contenzioso climatico può contribuire alla costituzionalizzazione del diritto ambientale, non può però rappresentarne né l'unico motore né quello principale.

In secondo luogo, il perseguimento degli obiettivi ambientali e climatici deve confrontarsi con una dimensione non sempre adeguatamente considerata: quella sociale[12]. Le misure a tutela dell'ambiente e del clima adottate a livello internazionale, sovranazionale e nazionale incidono inevitabilmente sulla condizione di lavoratori e lavoratrici: si pensi agli effetti della chiusura o riconversione di stabilimenti industriali, della trasformazione di filiere produttive, della ridefinizione dei livelli occupazionali, e così via. I casi Ilva[13] e Priolo[14] mostrano emblematicamente la difficoltà di assicurare un bilanciamento tra tutela della salute, ambiente, condizioni di lavoro, livelli occupazionali e continuità produttiva[15]. La riconversione – peraltro in tempi limitati – di interi settori

[12] Il dibattito sul legame tra questione ambientale e questione sociale è risalente negli Stati Uniti d'America: si v. lo studio di R. BIFULCO, E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'*environmental justice, in G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, L. MEZZETTI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione: modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 2016, vol. I, tomo 1, pp. 169 ss.

[13] Corte costituzionale, sentt. 85/2013 e 58/2018; Corte EDU, 24 gennaio 2019, ricc. 54414/13 e 54264/15, *Cordella e al.*, v. più di recente CGUE, 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva e al.*, a cui è seguito il decreto del Tribunale di Milano del 26 febbraio 2026, R.G. V.G 10166/2021.

[14] Corte costituzionale, sent. 105/2024.

[15] Su tale difficile bilanciamento alla luce dei casi Ilva e Priolo, v. G. MONACO, *Il "caso ex-Ilva" alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce delle Corti di Strasburgo e di Giustizia UE*, *in AmbienteDiritto.it*, 2024, n. 2, *passim*; D. MORANA, One Health*, tutela costituzionale della salute e ragionevoli bilanciamenti: spunti dalla giurisprudenza*, in *Corti Supreme e Salute*, 2025, n. 2, pp. 599-600; S. BUOSO, *L'esposizione a sostanze tossiche, emblema della transizione ecologica: dai limiti costituzionali a quelli tecnico-operativi*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2015, n. 1, pp. 1 ss. A seguito della riforma costituzionale n. 1 del 2022, v. le considerazioni sul caso Ilva di A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, n. 4, spec. pp. 532 ss.

produttivi comporta elevati costi economici e sociali nelle aree territoriali interessate[16].

In proposito, sempre attuali sono le considerazioni di Alex Langer, il quale oltre trent'anni fa ammoniva che una reale "conversione ecologica" potrà aversi *solo se apparirà socialmente desiderabile*[17]. Una delle esigenze su cui Langer insisteva è la redistribuzione dei posti di lavoro e delle garanzie sociali in conseguenza delle scelte imposte dalla conversione ecologica[18]. La chiusura di uno stabilimento inquinante o di un impianto chimico non può tradursi semplicemente in una "perdita occupazionale", ma deve essere accompagnata dalla creazione di nuove professionalità connesse, *inter alia*, alla bonifica, all'economia circolare, all'efficienza energetica, alla mobilità sostenibile, alla cura del territorio e alla prevenzione del rischio ambientale.

Tuttavia, la questione sociale è subentrata solo più di recente nell'agenda delle istituzioni del multilateralismo. Come rilevato da Pasquale De Sena in altra sede[19], gli accordi internazionali in materia climatica non investono le ricadute sociali del cambiamento climatico e della transizione ecologica all'*interno* degli Stati, il che rende difficile il raggiungimento degli obiettivi da essi fissati. L'Accordo di Parigi richiama, nel preambolo, gli imperativi di una «just transition of the workforce» e della creazione di «decent work and quality jobs»[20], ma tale riferimento non si traduce in un sistema compiuto di "obblighi sociali", essendo le misure da adottare rimesse alla determinazione (e alla discrezionalità) dei singoli Stati[21]. Alla Conferenza di Belém del novembre 2025, le Parti dell'Accordo di Parigi hanno deciso di sviluppare un *just transition work program*, destinato a rafforzare la cooperazione internazionale per una transizione giusta coerentemente con gli obiettivi fissati nell'Accordo[22]. Tale programma – non ancora operativo – mostra

[16] Così v. E. BRUTI LIBERATI, *Lotta al cambiamento climatico e sostenibilità ecologica e sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, n. 4, spec. p. 6.

[17] A. LANGER, *La conversione ecologica potrà affermarsi soltanto se apparirà socialmente desiderabile* [1994], in ID., a cura di F. FALOPPA, *Non per il potere*, Chiarelettere, Milano, 2012, p. 11.

[18] *Ivi*, p. 20.

[19] P. DE SENA, *Comunità internazionale e ordine globale*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *L'Ordine del mondo. Regole giuridiche e società planetaria*, Einaudi, Torino, 2025, pp. 194-195.

[20] Per un'analisi del suo significato, cfr. V. JOHANSSON, *Just Transition in International Climate Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, n. 35, spec. pp. 234 ss.

[21] Questi ultimi *possono* essere "guidati" da fonti di *soft law* quali, per esempio, quelle elaborate dall'Organizzazione internazionale del lavoro: v. spec. le *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all* del 2015.

[22] Decisione 2/CMA.7.

l'emersione di una "infrastruttura istituzionale multilaterale" della *just transition* che tuttavia rimane debole sul piano degli obblighi sostanziali.

Su scala regionale, l'azione dell'Unione europea è sembrata, almeno in un primo momento, più comprensiva. Si consideri, in proposito, il Meccanismo per una transizione giusta (*Just Transition Mechanism*, JTM), volto a fronteggiare gli effetti negativi della transizione climatica fornendo sostegno alle imprese e ai lavoratori nelle regioni maggiormente colpite dalla progressiva decarbonizzazione[23]. La dimensione sociale caratterizza altresì il Dispositivo per la ripresa e la resilienza[24] (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), fulcro del *Next Generation EU*, e il Fondo sociale per il clima (*Climate Social Fund*, CSF), istituito nell'ambito del pacchetto *Fit for 55* per sostenere finanziariamente gli Stati membri nelle loro politiche intese a mitigare l'impatto sociale dell'introduzione del sistema di scambio di quote di emissioni per gli edifici e il trasporto sulle categorie vulnerabili[25]. Altrettanto importanti sono la dir. 2022/2464 (c.d. *Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) e la dir. 2024/1760 (c.d. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, CSDDD), volte rispettivamente a rafforzare la rendicontazione di sostenibilità delle imprese e a prevenire, attenuare o rimediare agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente delle attività delle società in tutti i settori dell'economia. Tali strumenti si prefiggono non solo di attuare gli impegni assunti con il *Green Deal* ma anche di perseguire gli obiettivi posti dal Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 (e dal relativo piano d'azione del 2021)[26], "rilanciato" dalla Commissione nel luglio 2026[27], provando così a garantire una trama regolatoria comprensiva di misure a tutela dell'ambiente e del clima, da un lato, ed esigenze connesse alla situazione socio-economica dei soggetti maggiormente colpiti dalla transizione, dall'altro. Occorre poi aggiungere il reg. 2026/667, con cui, al fine di conseguire il nuovo obiettivo climatico di riduzione, entro il 2040, delle emissioni di gas serra del 90% rispetto ai livelli del 1990, si pone l'accento "su una transizione giusta […] che non lasci indietro nessuno"[28]. In questa prospettiva, l'Unione europea appare come uno dei laboratori più avanzati di costituzionalismo ambientale (o climatico), attento anche alla dimensione sociale.

[23] Esso poggia su tre pilastri: il Fondo per una transizione giusta, istituito con reg. 2021/1056; un regime dedicato alla transizione giusta nell'ambito del programma *InvestEU*, istituito con reg. 2021/523; uno strumento di prestito per il settore pubblico, istituito con reg. 2021/1229.

[24] Reg. 2021/241.

[25] Reg. 2023/955, Cons. 16 e art. 1.

[26] Cfr. reg. 2021/1056, Cons. 14; reg. 2021/523, All. II, art. 12; reg. 2021/1229, Cons. 8; Reg. 2021/241, Const. 42; CSRD, Cons. 49, e CSDDD, Cons. 3.

[27] COM(2026) 650 final.

[28] Reg. 2026/667, cons. 5; art. 1, § 2, lett. *r*).

Sebbene i suddetti strumenti siano stati accolti con favore per gli obiettivi perseguiti, non sono mancate le critiche, tra l'altro, per la debolezza dei sistemi di protezione sociale[29], o, ancora, per il loro approccio troppo "selettivo"[30]. Significativamente, alcuni di essi sono stati in parte indeboliti dal primo pacchetto *Omnibus*[31] dell'UE, in particolare dalla dir. 2026/470 del 26 febbraio 2026, entrata in vigore il 18 marzo 2026, la quale modifica la *CSRD* e la *CSDDD* riducendo la portata di taluni obblighi di rendicontazione societaria di sostenibilità e di *due diligence*[32]. La *ratio* dichiarata è quella della semplificazione normativa[33], della diminuzione degli oneri amministrativi e del rafforzamento della competitività europea[34]. Tuttavia, riducendo la portata, l'applicabilità e la trasparenza degli obblighi di sostenibilità, la novella rischia di determinare una regressione nell'azione europea (anche) di tutela ambientale e sociale[35]. A ciò si aggiunga la parziale "riconfigurazione" dell'agenda politica europea, la cui attenzione si è

[29] Così, con riguardo al JTM, al RRF e al CSF, cfr. S. SABATO, M. MANDELLI, *Towards an EU framework for a just transition: welfare policies and politics for the socio-ecological transition*, in *European Political Science*, 2024, n. 23, p. 21.

[30] Con riferimento all'approccio del JTM, cfr. R.C. FLEMING, R. MAUGER, *Green and Just? An Update on the 'European Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, vol. 18, n. 1-2, pp. 164 ss. e, più recentemente, A. BARTENSTEIN, *Variations of European climate solidarity: From intergovernmental to social solidarity relations*, in *Global Social Policy*, 2025, n. 1, spec. pp. 143 ss.

[31] Per "pacchetti Omnibus" si intende il raggruppamento di varie misure che intervengono in ambiti tra loro anche molto diversi all'interno di un unico atto. Secondo A. BECKERS, *Taking the Omnibus*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2026, n. 3, pp. 247-257, i pacchetti Omnibus sono uno degli esempi più recenti di come il processo di *law-making* a livello UE sia sempre più "politicizzato". Criticamente, spec. sull'Omnibus I, cfr. J. KOOMANS, *Better Regulation in the Context of Omnibus I; How a Departure from Evidence-Based Policymaking May Affect the Legitimacy of Omnibus I*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2026, pp. 1 ss.

[32] Per un commento che in modo particolare si sofferma sulle conseguenze "sociali" del pacchetto Omnibus, si v. S. BORELLI, F. GUARRIELLO, *Il primo pacchetto* Omnibus *di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2025, n. 3, pp. 1 ss.

[33] Cons. 1 dir. 2026/470.

[34] Cons. 2 dir. 2026/470.

[35] A. ALEMANNO, *The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law: A Preliminary Analysis of Omnibus I Simplification Directive of CSRD and CSDD and its Legal Consequences on the EU Legal Order*, HEC Paris Research Paper No. LAW-2025-1588, 9 novembre 2025, spec. pp. 8 ss.; I. TSAKALOGIANNI, *"Simplification" as Regulatory Retreat? The Omnibus Packages and the Erosion of the Foundations of EU Environmental Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2026, pp. 1 ss.

rivolta, all'indomani dell'aggressione russa in Ucraina, al riarmo e all'indipendenza energetica[36]. Da ultimo, l'intensificarsi della crisi in Medio Oriente ha spinto l'Unione a proseguire lungo la strada della semplificazione, come risulta dal *Commission work programme 2026*[37], con il potenziale rischio che le istanze ambientali e sociali risultino compromesse da misure dettate da esigenze di efficienza[38].

Il quadro sin qui brevemente tracciato ha inteso mostrare come l'inadeguata considerazione della questione sociale rappresenti, tuttora[39], uno "scoglio" al pieno inveramento del costituzionalismo globale ambientale (o climatico). Ciò emerge con chiarezza rispetto ai principali accordi climatici conclusi a livello internazionale, pur a fronte di alcuni tentativi di "istituzionalizzare" la *just transition*.

Su scala regionale, l'Unione europea appare un laboratorio d'avanguardia per il costituzionalismo ambientale o climatico. Con il *Green Deal*, il Meccanismo per una transizione giusta, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Fondo sociale per il clima e la normativa in materia di sostenibilità d'impresa, essa ha provato a costruire una trama regolatoria in cui obiettivi climatici e istanze sociali potessero procedere congiuntamente[40]. Tuttavia, le recenti tendenze alla semplificazione, alla riduzione degli obblighi di rendicontazione e *due diligence*, nonché la "virata" dell'agenda politica verso sicurezza, riarmo e competitività, indeboliscono il quadro di misure adottate in ambito ambientale e sociale. In questo scenario di «policrisi»[41], in cui la sfera ambientale e quella sociale sono intrinsecamente connesse, perché l'Unione europea possa davvero consolidare il suo ruolo nel processo di costituzionalizzazione del settore ambientale e climatico, è necessario che la questione sociale non venga ridotta a "variabile dipendente" della competitività, della sicurezza energetica o della semplificazione amministrativa. Al

[36] Sui possibili effetti sociali del riarmo europeo, v. per tutti M. DANI, A.J.M. MENÉNDEZ, *The EU's (not so) cheap talk on defence*, in *European Law Open*, 2025, n. 3, pp. 425 ss.

[37] COM(2025) 870 final.

[38] A. ALEMANNO, *Submission to the European commission – Call for Evidence: Communication on Better Regulation*, Ref. Ares(2026)120046 - 07/01/2026, Feb. 2026.

[39] Rispetto alla dimensione internazionale, cfr. già A. PETERS, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in T. SUAMI, A. PETERS, D. VANOVERBEKE, M. KUMM (eds.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives: An Introduction*, Cambridge Universitz Press, Cambridge, pp. 277-350.

[40] Sul punto, cfr. E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 1, pp. 19 ss.

[41] E. MORIN, A.B. KERN, *Terre-Patrie*, Éditions du Seuil, Paris, 1993.

contrario, essa deve ricoprire una posizione centrale nell'azione sovranazionale di contrasto al cambiamento climatico e verso una transizione giusta[42].

[42] Institono sulla questione sociale come elemento "costitutivo" di una transizione giusta effettiva A. BARRIO FERNANDEZ, B. MARTINEZ ROMERA, *Welfare States and the Green Transition: Towards an EU Eco-Social Contract*, in *European Law Journal*, 2026, pp. 162 ss.