



TRANSIZIONE
ECOLOGICA,
SOSTENIBILITÀ E
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 2-2025

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
"TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI"



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provvisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 2

EDITORIALE

Mariachiara Tallacchini, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici* 337

SAGGI

Angela Musumeci, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato* 343

Franco Peirone, *Revisiting the German Federal Constitutional Court's "Ultra-spective" Decision* 375

Mauro Pennasilico, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare* 411

ARTICOLI

Alessandro Cardinali, *Divari territoriali e mobilità sostenibile: i trasporti marittimi* 451

Giulia Formici - Marica Mileo, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie* 477

Margherita Marotta, *La climate change litigation e le banche* 503

Omar Makimov Pallotta, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia* 523

NOTE A SENTENZA

- Vittorio Fazio, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia* 553
- Daniela Messina, *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre* 573
- Alice Quaranta, *Nuove e antiche incertezze sul diritto alla vita in casi di inquinamento ambientale: in margine a L.F e altri c. Italia* 603
- Bettina Steible, *¿Hacia un constitucionalismo econcentrista? Sobre los derechos del Mar Menor* 629
- Hanno scritto in questo numero* 649

PREPARATI PER L'INCERTEZZA. I CITTADINI E I CAMBIAMENTI CLIMATICI

Scienza post-normale (*post-normal science*) è l'espressione coniata da Silvio Funtowicz e Jerry Ravetz negli scorsi anni Novanta per indicare le situazioni di regolazione dell'ambiente in cui «i fatti sono incerti, i valori controversi, le poste in gioco alte, le decisioni urgenti»¹. L'idea di post-normalità era riferita alle molte incertezze e ai dissensi interni alle comunità scientifiche – non più coese intorno a un insieme di teorie condivise come nella *normal science* descritta da Thomas Kuhn –² che la complessità delle questioni ambientali aveva fatto emergere. Ma le condizioni descritte dai due Autori rappresentano oggi la normalità quotidiana dei modelli interpretativi dei cambiamenti climatici e degli interventi normativi per controllarne gli ipotizzati effetti. Infatti, se i linguaggi scientifici e istituzionali che hanno accompagnato la storia recente del clima sono cambiati dal *global warming* al *climate change*, dal “rialzo” delle temperature alla “estremizzazione” dei fenomeni meteorologici – le stesse politiche del clima si sono ripositionate dalla prevenzione alla mitigazione degli effetti, all'adattamento alle possibili conseguenze³.

Ma vivere con l'incertezza è difficile, come indicano la preoccupazione per la salute mentale nell'ultimo rapporto dell'IPCC⁴ e i dati scientifici sulle sindromi di *eco-anxiety*, *eco-distress*, *climate grief* e *sola-stalgia* – forme psicopatologiche collegate ai cambiamenti climatici⁵.

¹ S.O. FUNTOWICZ, J.R. RAVETZ, *Science for the post-normal age*, in *Futures*, n. 25(7), 1993, pp. 739-755.

² T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 2009 (ed. orig. 1962).

³ World Meteorological Organization, *WMO Global Annual to Decadal Climate Update 2025-2029*, in *wmo.int*, 2025.

⁴ G. CISSÈ, R. MCLEMAN, H. ADAMS, et al., *Health, Wellbeing, and the Changing Structure of Communities*, in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, 2022, pp. 1041-1170.

⁵ H. PEARSON, *The Rise of Eco-anxiety*, in *Nature*, n. 628, 2024, pp. 256-258.

L'insieme di questi fattori ha reso centrale il concetto di *preparedness*, che proviene dalla sanità pubblica, ma che si applica sempre più alle emergenze ambientali e climatiche.

Il termine, divenuto internazionalmente noto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, nasceva dalla domanda su quanto la società fosse “preparata” a rispondere a possibili emergenze⁶ e se esistessero regole immediatamente ed efficacemente applicabili per il governo delle emergenze – la cosiddetta *legal preparedness*⁷. Ma il controllo regolativo *top-down*, prioritario nel documento delle organizzazioni internazionali⁸, è stato sempre più integrato e modificato con il riconoscimento dei ruoli fondamentali che i cittadini possono svolgere nelle crisi.

Il coinvolgimento del pubblico nella implementazione delle politiche per le crisi è diventato cruciale perché conoscenze e competenze *science-based* e un adeguato *training* possono contribuire alla capacità sociale di convivere con l'incertezza. La familiarità con i corretti corsi di azione emergenziali può cambiare la paura dell'inaspettato in conoscenza, con pratiche che consolidano una visione solidale di responsabilità civica⁹.

Nelle istituzioni statunitensi (CDC, NIH, FEMA) esistono da tempo forme di collaborazione con i cittadini sulla corretta organizzazione familiare per piani di crisi, sulle scorte alimentari, idriche, di fonti alternative di energia, e anche sulla “*pet preparedness*”, la corretta assistenza ai membri non-umani della famiglia¹⁰. Si tratta di sapere come agire e di essere abituati a farlo.

⁶ Committee for the Study of the Nature of Public Health, *The Future of Public Health*, National Academy Press, Washington D.C., 1988, p. 19.

⁷ *Proceedings of the First National Summit on Public Health Legal Preparedness*, in *Journal of Law and Medical Ethics*, n. 36(1 Suppl), 2008, pp. 1-67.

⁸ Come, per esempio, *WHO Pandemic Agreement. Intergovernmental Negotiating Body to draft and negotiate a WHO convention, agreement or other international instrument on pandemic prevention, preparedness and response*, 78th World Health Assembly, 14 May 2025, in apps.who.int, 2025.

⁹ N. PITRELLI, M. TALLACCHINI, *Manifesto per un'educazione civica alla scienza*, Codice, Torino, 2023.

¹⁰ Per esempio, Federal Emergency Management Agency (FEMA), *Basic Preparedness*, in www.fema.gov, 2025.

Ora anche l'Unione europea sta scoprendo l'importanza della partecipazione dei cittadini alle emergenze. Il video circolato il 26 marzo scorso, in cui Hadja Lahbib, commissaria europea per la parità e la preparazione e gestione delle emergenze, mostra come comporre uno zainetto di sopravvivenza per 72 ore¹¹, è stato la modalità mediatica (forse non troppo riuscita) con cui la Commissione europea ha pubblicizzato la "Comunicazione sulla strategia dell'Unione sulla *preparedness* europea"¹². La Comunicazione propone un'organizzazione onnicomprensiva, che coinvolge un approccio integrato di «*preparedness by-design*» a tutti i rischi («*Integrated All-Hazards Approach*»), alla società nel suo insieme («*Whole-of-Society Approach*») e a tutti i livelli di governo («*Whole-of-Government Approach*»). E annuncia la predisposizione di uno specifico regolamento sul tema, la "*Preparedness Law*".

La partecipazione attiva del pubblico è collocata «*at the core of preparedness*» e muove dalla necessità di migliorare le competenze dei cittadini. Secondo i dati di un Eurobarometro del 2024, infatti, i cittadini europei lamentano la scarsa diffusione di adeguate conoscenze scientifiche e supporto istituzionale per fare fronte alle sempre più frequenti emergenze, spesso legate al clima¹³.

Se una "cultura" di *preparedness* non esiste in Europa – e il COVID ne ha dato prova –, ancora meno questa è presente in Italia, dove lo sviluppo di competenze civiche è sempre stato il risultato dell'organizzazione civica spontanea o di forme di ricerca collaborativa e *citizen science* (la scienza fatta dai cittadini) non sostenute, se non misconosciute, dalle istituzioni¹⁴.

Il rapporto stilato nel 2011 dalla *International Commission on Earthquake Forecasting for Civil Protection* dopo il terremoto de L'Aquila rimarcava che la fiducia tra istituzioni e cittadini sviluppata attraverso

¹¹ *Preparedness Bag for a 72 Hour survival*, in www.youtube.com, 2025.

¹² European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the European, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Preparedness Union Strategy*, Brussels, 26.3.2025, JOIN(2025) 130 final.

¹³ Flash Eurobarometer 546, *Perceptions of EU crisis management*, in europa.eu, 2024.

¹⁴ A. BIGGERI, *Metodologia per la ricerca partecipata: i quesiti di ricerca*, in *Epidemiologia & Prevenzione*, n. 47 (4-5), 2023, pp. 237-239.

un protratto dialogo e la capacità di essere sempre pronti per l'inaspettato erano stati gli elementi mancanti decisivi nella gestione della tragedia¹⁵. Il decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, che ha introdotto il Codice della protezione civile, tratta di partecipazione e cittadinanza attiva all'art. 31 ma, con l'eccezione dei corpi di volontari, concepisce ancora come «occasionale» l'intervento dei cittadini¹⁶. I nuovi diritti di partecipazione dei cittadini alla *preparedness* nelle crisi climatiche hanno ancora molta strada da percorrere.

Le competenze organizzate e i rapporti di fiducia tra istituzioni e cittadini non possono essere improvvisati. La delega di competenze e conoscenze si costruisce nella collaborazione non-emergenziale della vita quotidiana, nel rispetto tra governanti e governati, nella percezione diffusa che i poteri esercitati dall'autorità siano sempre forme di servizio alla cittadinanza.

¹⁵ International Commission on Earthquake Forecasting for civil protection, *Operational Earthquake Forecasting. State of Knowledge and Guidelines for Utilization*, Submitted to the Department of Civil Protection, Rome, 30 May 2011, in *Annals of Geophysics*, n. 54 (4), 2011.

¹⁶ Art. 31, comma 3, d.lgs. n. 1/2018.