

Il costituzionalismo oltre lo Stato alla prova del cambiamento climatico: lezioni svizzere e tedesche per il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana

di Alice Stevanato

Abstract: *Constitutionalism beyond the State of climate change: Swiss and German lessons from new Article 9 of the Italian Constitution* - Climate change is the failure of progress and anthropocentrism, of the balance between sustainability and profit, and of the relationship between man and nature. This contribution aims to experiment with the use of legislative and jurisdictional instruments “beyond the state” and the categories of statehood, in order to respond rigorously to contemporary challenges in a “global legal space”. After analyzing the recent antithetical comparative experiences of Switzerland and Germany, the aim is to explore the possible developments of climate litigation in the Italian legal system, considering the new Article 9 of the Constitution.

Keywords: Climate change - Constitutional reform of Art. 9 - Environmental Constitution in Switzerland - Environmental Constitution in Germany.

593

1. Un nuovo spazio giuridico globale ai tempi dell'ecocostituzionalismo

La lucida, quanto terribile, consapevolezza che l'uomo sia per la prima volta nella storia “il principale e decisivo fattore di trasformazione delle condizioni ambientali del pianeta”¹ squarcia il velo di quella narrazione giuridica che affronta le tematiche ambientali in termini di netta dicotomia Umanità/Natura, sicché la ricerca di una nuova dimensione costituzionale del diritto all'ambiente² che tenga conto di questa prospettiva si pone oggi come una questione giuridica – oltre che etica – non più rimandabile.

Alcuni autori, riconoscendo il fallimento dell'approccio meramente antropologico del diritto all'ambiente, hanno iniziato a parlare di *ecocostituzionalismo*³, al fine di ricollocare l'Uomo dentro la Natura e non oltre,

¹ M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2021, 281.

² Secondo alcuni autori, sarebbe più corretto parlare di costituzionalismo ambientale, invece che di diritto costituzionale dell'ambiente e diritto ambientale. Si veda D. Amirante, *L'ambiente “preso sul serio”. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, numero speciale, 2019, 1-32.

³ L'espressione *ecocostituzionalismo* è utilizzata da L. Ronchetti, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali*, in M. Cecchetti, L. Ronchetti, E. Bruti

sopra o, ancor peggio, fuori. Ronchetti, prendendo in prestito un'espressione utilizzata da altri⁴, ci sollecita a ritrovare una "territorialità positiva" alla ricerca di una nuova, rinnovata, relazione con il pianeta (inteso come biosfera e geosfera), nella convinzione che il "tipo [di] popolo-mondo che si vuole essere dipende dalla percezione di essere in simbiosi con il territorio e il suo ecosistema"⁵. Dall'interno di quell'ecosistema globale, quale è la Terra, si approda ad una inedita concezione di Costituzione, ove la Natura non è intesa solo come principio (seppur supremo) e limite, ma come "fondamento ultimo"⁶ e fonte di legittimazione del potere statale.

Come si possa operare una simile "inversione di rotta", rimanendo nel solco dei binari della statualità nazionale, è difficile dirlo. Sicuramente, l'urgenza di individuare una risposta concreta alle catastrofi naturali e l'inadeguatezza del costituzionalismo nazionale⁷ richiedono uno sforzo ulteriore degli Stati, i quali da soli non sembrano essere capaci di far fronte alle emergenze globali e, forse, ripensare i confini stessi del costituzionalismo; tale inadeguatezza può essere colta anche nell'eterogeneità qualitativa delle politiche climatiche dei singoli Stati nazionali⁸.

Secondo Ferrajoli⁹ la strada da percorrere per scongiurare l'epilogo più drammatico è quella di promuovere una Costituzione della Terra¹⁰ che allarghi oltre gli Stati il paradigma del costituzionalismo rigido sperimentato sinora, e che imponga vincoli ai poteri degli Stati e dei mercati globali, trasformando le promesse e gli impegni politici presi (ad esempio, in materia di ambiente) in obblighi giuridici vincolanti. Nella convinzione che

Liberati (a cura di), *Tutela dell'ambiente. Diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 78. Si veda anche D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 70-88.

⁴ C. Barbati, G. Endrici, *La territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, il Mulino, 2005.

⁵ L. Ronchetti, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali*, cit., 73-74.

⁶ Q. Camerlengo, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2020, 12.

⁷ Sul punto, come ben evidenzia J. Jahn, il rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) del 9 agosto 2021 mette in luce come gli sforzi sinora fatti non sono sufficienti per garantire il contenimento dell'aumento della temperatura globale entro il 2050 al di sotto del 2° C, come stabilito dall'Accordo di Parigi. Si veda J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in *Corti Supreme e Salute*, 1, 2022, 2 (traduzione dalla lingua tedesca a cura di T. Balduzzi).

⁸ Un'interessante analisi comparativa è offerta da F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCE online*, 4/2021, pp. 3459-3484.

⁹ Per una ricostruzione completa del pensiero dell'Autore si rinvia a L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022, Id., *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, Mucchi Editore, 2017 e, con riferimento al conflitto russo-ucraino, si veda Id., *Pacifismo e costituzionalismo globale*, in *Questione Giustizia*, 2022.

¹⁰ L'idea di una costituzione globale era già stata proposta da Kant che nel 1784 suggeriva ai popoli di istituire una federazione globale. Si veda, I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in Id., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto* [1784], Torino, UTET, 1965, 123.

le sfide e le emergenze attuali richiedano strategie di intervento globali, l'Autore ipotizza di istituire organi di garanzia a tutela dei beni fondamentali vitali (acqua potabile, aria, mari, foreste, ghiacciai e così via...) e dei diritti umani fondamentali¹¹.

Più nello specifico, guardando al tema del presente lavoro, la degenerazione del clima, qualificato come bene giuridico fondamentale, è secondo Ferrajoli un "crimine di sistema"¹², oltre che causa di ulteriori gravi violazioni dei diritti umani e di beni fondamentali globali; si pensi, ad esempio, alla lesione del diritto alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione delle persone costrette ad abbandonare le proprie terre perché divenute inospitali¹³.

Il modello del costituzionalismo globale non è certo privo di insidie giuridiche. *In primis*, è difficile determinare quale soggetto possa farsi carico di un tale progetto egemonico; in ogni caso, anche quand'anche si riuscisse ad individuarlo, si aprirebbero ulteriori interrogativi in termini di legittimazione politica e istituzionale di un simile organo. Allo stesso tempo, nel momento storico nel quale si sta scrivendo, l'ambizioso progetto di una Costituzione della Terra si scontra con una realtà globale dilaniata da frammentazioni territoriali e ideologiche e impegnata, in prima linea, a fronteggiare una crisi alimentare ed energetica senza precedenti¹⁴.

Le brevi considerazioni svolte sinora mettono sicuramente in luce la prospettiva, per certi versi, utopica del costituzionalismo globale (negarlo condurrebbe il ragionamento a una deriva ideologica priva di utilità pratica), ma, allo stesso tempo, tracciano una "traiettoria" interpretativa che, lungo i "binari" della prospettiva doveristica¹⁵, consenta di plasmare un costituzionalismo ambientale nel quale l'ambiente occupa uno spazio autonomo, quale bene giuridico finale, meritevole di tutela in quanto tale e non solo come presupposto o come fine ulteriore della lesione di altri diritti.

Il panorama globale nel quale si inserisce il cambiamento climatico¹⁶ e, quindi, le conseguenti esigenze di carattere sistematico impongono di

¹¹ L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, cit., 13-14.

¹² I crimini di sistema sono stati qualificati dall'Autore come la categoria che ricomprende quei fenomeni indeterminati e indeterminabili quanto all'evento e ai responsabili nonché alle vittime, generalmente popoli interi e, ancora peggio, l'intera umanità. Si veda, L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, cit., 45.

¹³ Il riferimento è all'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione n. 5022 del 9 marzo 2022, che riconosce il diritto al rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale come previsto dall'art. 19 co. 1 e co. 1.1. TUI.

¹⁴ Per un approfondimento delle questioni legate al costituzionalismo globale e al conflitto russo-ucraino si veda ancora L. Ferrajoli, *Pacifismo e costituzionalismo globale*, cit.

¹⁵ Secondo Fracchia il dovere di solidarietà riferito all'ambiente è capace di giustificare il fondamento del relativo dovere di protezione e, di conseguenza, di ammettere la prospettiva della rilevanza giuridica unitaria della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Si veda F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2002, 231. In senso concorde, si veda anche il contributo di G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, 581-608.

¹⁶ La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) ha definito il cambiamento climatico come «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la

allargare lo sguardo e di affacciarsi sul piano del diritto comparato. Lasciando solo sullo sfondo la teoria del costituzionalismo globale e gli strumenti di tutela da esso previsti, si procede ora con un *focus* sulle recenti politiche di contrasto al cambiamento climatico di Svizzera, Germania e Italia, cercando di evidenziare strategie comuni ed eventuali diverse impostazioni dottrinali. Partendo dai dati relativi agli ordinamenti analizzati, lo scopo di detta comparazione è quello di “mettere alla prova” la tesi che si va esponendo¹⁷, ovvero l’inadeguatezza del costituzionalismo nazionale nelle politiche di contrasto al cambiamento climatico.

In definitiva, la decisione di approfondire le politiche climatiche adottate da Svizzera e Germania muove, oltre che dalla vicinanza territoriale con l’Italia, da almeno altre due considerazioni di ordine generale. Come è accaduto per l’ordinamento italiano (mi riferisco in particolar modo alla legge costituzionale n. 1/2022), anche i sistemi giuridici di Svizzera e Germania sono stati recentemente sollecitati a “fare i conti” con le proprie scelte di politica ambientale (e soprattutto di politica climatica) sebbene, come si vedrà più avanti, i due Paesi siano intervenuti seguendo percorsi differenti e siano giunti a conclusioni parzialmente diverse. Inoltre, Svizzera, Germania e Italia non dispongono all’interno del proprio testo costituzionale di una disposizione che tuteli espressamente il clima, quasi che, in qualche modo, tali ordinamenti intendano, anche per il futuro, far entrare il tema della protezione del clima solo “in punta di piedi” nel proprio sistema costituzionale.

2. Da Berna a Berlino nella lotta al cambiamento climatico, fra politiche sul clima e disposizioni costituzionali ambientali. La vicenda svizzera: dal “freno” del voto popolare contrario alla legge federale sul CO₂ del 2020 alle più recenti prospettive future

Partendo dalla vicenda svizzera, la singolarità del suo testo costituzionale risiede nel fatto che esso, pur essendo stato definito dalla dottrina elvetica una “Costituzione ambientale”¹⁸, sia privo, come anticipato, di una disposizione costituzionale che tuteli direttamente il clima, come talora accade, invece, a livello cantonale¹⁹. La Sezione IV della Costituzione

composizione dell’atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili». Sul rapporto fra le conseguenze del cambiamento climatico e i formanti normativi, giurisprudenziali e dottrinali del sistema costituzionale, si veda, più diffusamente, la Voce enciclopedica di M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2021, 52-74 (in particolare 52-57).

¹⁷ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 2022, p. 55.

¹⁸ Per tale ragione, la dottrina elvetica ha iniziato a parlare di “Costituzione ambientale” per riferirsi al testo costituzionale svizzero. Si veda G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d’Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in *Jusletter*, 9 maggio 2022, par. 6, che rinvia a A.-Ch. Favre, *La constitution environnementale*, in O. Diggelmann, M. Hertig Randall, B. Schindler (Editeur), *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, vol. III, Zurich/Bâle/Genève, Schulthess Verlag, 2020, p. 2121 ss. e p. 2125.

¹⁹ Ci si riferisce all’articolo 158 della Costituzione del Cantone di Ginevra, così formulato nel 2012, che stabilisce che “*L’État met en oeuvre des politiques propres à réduire*

federale della Confederazione elvetica²⁰, dedicata all'“Ambiente e protezione del territorio”, contiene una serie di disposizioni che, a vario titolo, si occupano di ambiente e, in particolare, l'articolo 73 è dedicato allo sviluppo sostenibile, l'articolo 74 alla protezione dell'ambiente, l'articolo 77 alle foreste e, infine, l'articolo 78 alla tutela della protezione della natura e del paesaggio²¹. In Svizzera, l'assenza nel sistema costituzionale di una disposizione che protegga direttamente il clima rappresenta l'epilogo (almeno sinora) di un percorso politico molto travagliato, su cui merita soffermarsi.

Il 15 ottobre 2008 era stata pubblicata un'iniziativa popolare federale “Per un clima sano”, con lo scopo, se la votazione fosse stata approvata, di introdurre il seguente articolo 89a, rubricato “Protezione del clima”: “1. La Confederazione e i Cantoni conducono un'efficace politica climatica. Provvedono affinché la quantità delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra a livello nazionale si riduca entro il 2020 almeno del 30 per cento rispetto al 1990. La Confederazione fissa obiettivi intermedi. 2. La legislazione esecutiva si fonda sull'articolo 89 capoversi 2-4; si concentra sull'efficienza energetica e sulle nuove energie rinnovabili”. Successivamente, però, il 28 marzo 2012, il comitato promotore aveva deliberato il ritiro dell'iniziativa popolare, condizionato all'entrata in vigore del controprogetto indiretto²² (la legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂) approvato dall'Assemblea federale il 23 dicembre 2011²³ e con il quale la Svizzera si è prefissata “di ridurre le emissioni di gas serra, in particolare le emissioni di CO₂ derivanti dall'utilizzazione energetica di agenti energetici fossili (combustibili e carburanti), per contribuire a limitare

les gaz à effet de serre” e all'articolo 31a della Costituzione del Cantone di Berna (inserito nel 2021, tre mesi dopo che anche il Cantone di Berna e la maggioranza dei Cantoni svizzeri avevano rifiutato la legge federale sul cambiamento climatico), il quale stabilisce che: “Le Canton et les Communes s'engagent activement à circonscrire le changement climatique et ses effets néfastes. Ils font le nécessaire dans le cadre de leurs attributions pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et renforcent la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. Les mesures de protection du climat visent dans l'ensemble un renforcement de l'économie et doivent être acceptables tant sous l'angle social que sous celui de l'environnement. Elles prévoient notamment des instruments de promotion de l'innovation et de la technologie. Le Canton et les Communes orientent dans l'ensemble les flux financiers publics vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique”.

²⁰ Il testo ufficiale della Costituzione è reperibile sul sito <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it> ed è stato consultato l'ultima volta il 29 dicembre 2022.

²¹ La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente in Svizzera è stata anticipata dall'introduzione nel 1971 di un emendamento alla Costituzione del 1874 che aveva aggiunto l'articolo 24 *septies*, il quale prevedeva “La Confederazione emana disposizioni legislative per proteggere l'uomo e il suo ambiente naturale dagli agenti dannosi e molesti. Essa, segnatamente, combatte l'inquinamento atmosferico e il rumore”. Sul punto si veda, ancora, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, cit., pp. 97-98.

²² Sul meccanismo peculiare del sistema costituzionale svizzero fra iniziativa popolare, controprogetto diretto e referendum si veda, più diffusamente, G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., par. 16-18.

²³ Tale legge ha abrogato la precedente legge federale sulla riduzione delle emissioni da CO₂ entrata in vigore l'8 ottobre 1999, che per la prima volta aveva previsto indicazioni di riduzione di emissioni di CO₂ in Svizzera.

l'aumento della temperatura globale a meno di due gradi centigradi"²⁴. In base a quanto stabilito dall'articolo 3, la Svizzera, con questa legge, si è determinata a ridurre entro il 2020 le proprie emissioni di gas serra del 20 per cento rispetto al 1990 e, con un emendamento entrato in vigore il 1° gennaio 2020, sempre l'articolo 3 ha imposto la riduzione, entro il 2021, di un (ulteriore) punto e mezzo per cento.

A seguito degli impegni assunti con la ratifica dell'Accordo di Parigi sul clima avvenuta il 6 ottobre 2017, nel 2019 il Consiglio federale si è posto l'obiettivo di ridurre, entro il 2050, le emissioni di gas a effetto serra causate dalla Svizzera a un saldo netto pari a zero, al fine di raggiungere la c.d. neutralità climatica²⁵. Successivamente, il 25 settembre 2020 il Parlamento ha approvato con una larga maggioranza la legge di revisione della normativa sul CO₂, che individua gli obiettivi e le misure da perseguire entro il 2030, ovvero sia l'obiettivo di contribuire a "mantenere l'aumento della temperatura media globale a un livello sensibilmente inferiore a due gradi centigradi rispetto al livello preindustriale e intraprendere sforzi per limitare tale aumento a 1,5 gradi centigradi rispetto al livello preindustriale", a "ridurre le emissioni di gas serra a un livello che non superi le capacità di assorbimento dei pozzi di carbonio", a "rafforzare la capacità di adeguamento agli effetti negativi del cambiamento climatico", a "rendere i flussi finanziari compatibili con l'obiettivo di uno sviluppo a basso tenore di emissioni e resistente al cambiamento climatico". All'articolo 3 del testo di legge, poi, offrendosi una prospettiva temporale fino al 2030, era previsto che in quell'anno "le emissioni di gas serra possono ammontare al massimo al 50 per cento delle emissioni del 1990", che, tra il 2021 e il 2030, "le emissioni di gas serra sono ridotte in media di almeno il 35 per cento rispetto al 1990" e che la riduzione di tali emissioni di gas serra "risulta per almeno tre quarti da provvedimenti realizzati in Svizzera". Al fine di raggiungere gli obiettivi, ben più ambiziosi rispetto a quelli previsti nella precedente normativa, la legge sul CO₂ del 2020 contiene una serie di nuove tasse relative ai veicoli stradali, al traffico aereo, alle emissioni industriali e al risanamento degli edifici²⁶. La normativa prevedeva altresì l'istituzione di un Fondo per il clima e la distribuzione dei proventi della tassa sul CO₂, sui biglietti aerei e sull'aviazione generale (art. 53), costituito da un terzo dei proventi della

²⁴ Il testo ufficiale è accessibile al sito <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2012/855/20210101/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2012-855-20210101-it-pdf-a-3.pdf>.

²⁵ Per una definizione puntuale dell'espressione si rinvia al *Glossario* predisposto da IPCC, secondo cui "net zero emissions are achieved when anthropogenic emissions of greenhouse gases to the atmosphere are balanced by anthropogenic removals over a specified period. Where multiple greenhouse gases are involved, the quantification of net zero emissions depends on the climate metric chosen to compare emissions of different gases (such as global warming potential, global temperature change potential, and others, as well as the chosen time horizon). Il *Glossario* è accessibile al sito https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_AnnexI.pdf.

²⁶ La legge sul CO₂ del 25 settembre 2020 introduceva una tassa compresa tra i 30 e i 120 franchi sui biglietti aerei di voli in partenza dalla Svizzera, l'obbligo per gli importatori di auto di vendere veicoli sempre più efficienti, un incremento da 5 a 12 centesimi al litro del sovrapprezzo che gli importatori di carburanti possono applicare a benzina e diesel, un aumento da 120 a 210 franchi a tonnellata della tassa sul CO₂ applicata al gasolio dei limiti delle emissioni di CO₂ degli edifici.

tassa sul CO₂ e (al massimo) dalla metà dei proventi della tassa sui biglietti aerei. I proventi del Fondo sarebbero stati utilizzati per sostenere economicamente progetti ed iniziative *green* sviluppati all'interno della Confederazione²⁷; l'articolo 60 ha stabilito, infine, che la rimanente parte dei proventi delle tasse fosse distribuita "alla popolazione e all'economia in funzione degli importi versati", secondo una quota "suddivisa in misura uguale fra tutte le persone fisiche".

Dopo l'approvazione del testo di legge, i Comitati "No alle legge sul CO₂" e "Referendum per una ecologia sociale" hanno raccolto le 50 mila firme necessarie perché potesse svolgersi il referendum popolare sul testo di legge e il 13 giugno 2021 il popolo svizzero ha espresso un voto contrario alla legge sull'emissione del CO₂²⁸. Questa decisione, favorita anche dalla contrarietà al testo di potenti lobbies economiche²⁹, oltre a rappresentare una posizione fortemente conservatrice rispetto alla normativa sino a quel momento sviluppata in Svizzera³⁰, conferma la tesi, ben più grave, secondo cui i cambiamenti climatici, in quanto fenomeni globali, non riescono ad essere percepiti dal singolo uomo (e dalle comunità sociali di appartenenza) come una lesione dei propri diritti fondamentali, quali la vita, la salute o la libertà al futuro³¹.

Il pericoloso "arresto" voluto dal popolo svizzero è stato arginato in via transitoria dall'elaborazione, su iniziativa parlamentare della CAPTE-N (Commissione per l'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia), di un progetto di legge, poi approvato dal Consiglio federale nel settembre del 2021, volto ad impedire che si creassero vuoti di tutela nell'attuazione di quelle misure di contrasto al cambiamento climatico, non oggetto di contestazione del voto popolare. Il testo della nuova legge, per il quale non è stato raggiunto il numero di firme necessario per chiedere la consultazione referendaria, proroga così sino al 2024 alcune misure che altrimenti sarebbero decadute dal 1° gennaio 2022³².

Contemporaneamente, prendendo atto del risultato del referendum, a settembre 2021 il Consiglio federale ha incaricato l'autorità competente (DATEC) di elaborare un nuovo progetto di legge per coprire il periodo successivo al 2024. All'esito della procedura di consultazione conclusa ad aprile, il 16 settembre 2022 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo dal 2025 al 2030. Il progetto di legge prevede interventi mirati a dimezzare entro il 2030 le emissioni di gas serra rispetto al 1990, ma diversamente dalla precedente legge, respinta dal referendum, non prevede tasse nuove o più elevate,

²⁷ In base all'articolo 56 della Legge CO₂ del 2020 "con i mezzi del Fondo per il clima la Confederazione fornisce la garanzia per prestiti alle imprese se queste ultime li utilizzano per sviluppare e commercializzare impianti e procedure atte a: a. ridurre le emissioni di gas serra; b. permettere l'impiego di energie rinnovabili; o c. promuovere l'uso parsimonioso delle risorse naturali".

²⁸ Sulla vicenda del voto popolare del 13 giugno 2021 si rinvia, più diffusamente, al contributo di G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., par. 21-28.

²⁹ Vedi anche G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., par. 22.

³⁰ G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., par. 25-28.

³¹ Si veda anche L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, cit., 114-115.

³² Sempre G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., par. 31.

ponendo invece l'accento su incentivi efficaci, integrati con promozioni e investimenti mirati³³.

Nel frattempo, a *latere* delle vicende relative alla normativa ordinaria sulla riduzione delle emissioni di CO₂, si inserisce l'iniziativa popolare "Per un clima sano (Iniziativa per i ghiacciai)" depositata dall'Associazione svizzera per la protezione del clima il 27 novembre 2019, che, se approvata, introdurrebbe un nuovo articolo 74a³⁴, rubricato "Protezione del clima", il cui testo vieterebbe alla Confederazione, a partire dal 2050, di emettere gas serra in misura maggiore rispetto a quanto i serbatoi naturali e tecnici di CO₂ ne possano assorbire, oltre ad impedire, sempre a partire dal 2050, che vengano immessi sul mercato combustibili e carburanti di origine fossile (con la sola eccezione per applicazioni tecnicamente non sostituibili).

A febbraio 2022 il Consiglio federale aveva elaborato, a sua volta, un controprogetto diretto (meno severo rispetto al progetto dell'iniziativa popolare) al quale, come si vedrà, il Parlamento ha preferito però un controprogetto indiretto; i più recenti sviluppi parlamentari ci riportano indietro di oltre dieci anni, quando nel 2012 i promotori dell'iniziativa popolare "Per un clima sano" (vedi *supra*) avevano ritirato il progetto di legge costituzionale, a seguito dell'approvazione dell'allora controprogetto indiretto, la legge sulle emissioni di CO₂ del 2011.

Ma procediamo con ordine, provando a dare conto della peculiarità del sistema svizzero rispetto al delicato rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Il 12 ottobre 2021 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE-N) del Consiglio nazionale ha presentato un controprogetto indiretto, che condivideva con l'iniziativa popolare l'obiettivo di raggiungere entro il 2050 emissioni nette di gas serra pari a zero, individuando altresì le tappe intermedie per poter raggiungere la neutralità climatica; come il controprogetto diretto e diversamente dall'iniziativa popolare, quello indiretto non citava espressamente alcun divieto nell'utilizzo dei combustibili energetici fossili (il c.d. carbone) e teneva conto della situazione delle regioni periferiche e di montagna. Nella seduta del 3 giugno 2022, il Consiglio federale si è espresso positivamente sul controprogetto indiretto

³³ Si veda il *Messaggio* del 16 settembre 2022 concernente la revisione della legge sul CO₂ per il periodo successivo al 2024, accessibile all'indirizzo <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-90389.html>, consultato l'ultima volta il 29 dicembre 2022.

³⁴ L'ipotesi di articolo 74a secondo il progetto dell'iniziativa popolare stabilisce che "1. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano in Svizzera e nelle relazioni internazionali per la limitazione dei rischi e delle ripercussioni del cambiamento climatico. 2. Per quanto in Svizzera continuino a verificarsi emissioni di gas serra causate dall'uomo, al più tardi dal 2050 il loro impatto sul clima deve essere durevolmente neutralizzato mediante pozzi di assorbimento di gas serra sicuri. 3. Dal 2050 in Svizzera non sono più messi in circolazione combustibili e carburanti fossili. Sono ammesse eccezioni per applicazioni tecnicamente non sostituibili, per quanto pozzi di assorbimento di gas serra sicuri situati in Svizzera ne neutralizzino durevolmente l'impatto sul clima. 4. La politica climatica è volta a un rafforzamento dell'economia e alla sostenibilità sociale e utilizza segnatamente anche strumenti per promuovere l'innovazione e la tecnologia".

(unica vera alternativa all’iniziativa popolare³⁵) e a fine settembre 2022 esso è stato approvato definitivamente, in una versione finale condivisa, dai due rami del Parlamento elvetico; il testo finale stabilisce anche un impegno economico di due milioni di franchi per il risanamento energetico, oltre a un miliardo e duecento milioni di franchi dilazionati in sei anni per sostenere il settore industriale³⁶. Guardando più da vicino l’intero *iter* legislativo, si nota come, in realtà, all’esito dei lavori parlamentari, sia stata approvata anche un’altra legge, questa volta in via d’urgenza (entrata in vigore il 1° ottobre 2022), che introduce l’obbligo per tutti gli edifici di grandi dimensioni, di nuova costruzione, di installare pannelli fotovoltaici³⁷.

Ritornando per un attimo, invece, all’iniziativa popolare sui ghiacciai, il 6 dicembre 2022 il Consiglio degli Stati ha deciso, in via precauzionale, di votare contro l’iniziativa sui ghiacciai³⁸ (che era stata già ritirata con riserva dal Comitato promotore³⁹). In attesa che questa vivace *querelle* normativa

³⁵ Il controprogetto diretto approvato a marzo 2022 dal Consiglio nazionale è stato elaborato per “guadagnare tempo” e per spostare temporalmente in avanti la votazione popolare, in quanto il controprogetto indiretto era ancora in una fase di progettazione embrionale.

³⁶ Per consultare l’*iter* completo della discussione e approvazione del controprogetto indiretto si rinvia all’indirizzo <https://www.parlament.ch/it/suche#k=controprogetto%20indiretto%20iniziativa%20Ghiacciai> consultato l’ultima volta il 29 dicembre 2022.

³⁷ Inizialmente, il testo approvato dal Consiglio degli Stati comprendeva anche l’obbligo del fotovoltaico per tutte le nuove costruzioni; il Consiglio nazionale era concorde nell’inserimento di tale disposizione, ma unicamente per edifici di grandi dimensioni. A questo punto, il Consiglio degli Stati ha insistito per “stralciare” quella disposizione affinché fosse approvata da sola in via d’urgenza, subordinando di fatto il voto complessivo sulla legge-quadro all’approvazione di tale legge urgente. Sul punto si precisa che il relativo referendum abrogativo (in quanto legge urgente) non è stato richiesto nei termini previsti, ovvero entro il 19 gennaio 2023.

Si veda, ancora, <https://www.parlament.ch/it/suche#k=controprogetto%20indiretto%20iniziativa%20Ghiacciai>

³⁸ Si rinvia al sito https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2022/20221206082956850194158159038_bsd035.aspx (in lingua tedesca); si precisa che la traduzione in italiano della deliberazione del 6 dicembre 2022, accessibile al sito istituzionale (https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2022/20221206084314296194158159038_bsi028.aspx) non è corretta in quanto il termine “vorsorglich” (che significa “precauzionale”) viene tradotto con il termine “tacitamente”.

³⁹ Il comitato promotore si è dichiarato soddisfatto degli obiettivi raggiunti con la legge sull’emissione del CO₂ che ha recepito il controprogetto indiretto e pronto quindi a ritirare l’iniziativa popolare, qualora il testo dovesse definitivamente entrare in vigore. Già il 7 settembre 2022 il Comitato aveva inviato una lettera al Parlamento prospettando un ritiro dell’iniziativa popolare; successivamente, all’esito dell’approvazione del testo da parte del Consiglio nazionale, il Comitato ha confermato le proprie determinazioni e la notizia stata riportata sui media e quotidiani locali. Si veda, per tutti, <https://www.rsi.ch/news/svizzera/Clima-l%E2%80%99UDC-scende-in-campo-con-un-referendum-15699346.html>. In ogni caso, l’eventuale (remota) possibilità che la Svizzera introduca in Costituzione una norma costituzionale che tuteli il clima costituirebbe un’eccezione rispetto al panorama di diritto comparato. Si veda P.L. Petrillo, *Il costituzionalismo climatico*, relazione orale al Convegno di cui si pubblicano ora gli Atti, in questa Rivista, nella parte in cui l’Autore dà conto che solo tredici costituzioni dispongono di una norma sul clima e nessuna di queste appartiene

volga al termine, si può anticipare che molto probabilmente la Svizzera perderà (ancora) l'occasione di introdurre nel proprio testo costituzionale una disposizione che tuteli espressamente il clima; anche il voto espresso dal Consiglio nazionale il 3 gennaio 2023 rappresenta, invero, un ulteriore "arresto" alla costituzionalizzazione della protezione del clima⁴⁰.

In ogni caso, la continua, pragmatica, dialettica fra l'iniziativa popolare (quale "acceleratore"⁴¹ del sistema) e la democrazia rappresentativa (controprogetto diretto e indiretto) potrebbero comunque consegnare alla Confederazione elvetica ben due leggi di politica climatica, la legge-quadro sulla riduzione del CO₂ (che ha recepito il controprogetto indiretto e che condivide in buona parte gli ambiziosi obiettivi della legge del 2020) e quella approvata in via d'urgenza che, fin da subito, obbligherà gli svizzeri a dotarsi di un impianto fotovoltaico per gli edifici di grandi dimensioni. Pur non potendosi spingere oltre con - sia pure molto prevedibili - previsioni future, è ragionevole ipotizzare che il testo della legge-quadro che ha recepito il controprogetto indiretto (non introducendo ulteriori tasse o oneri gravanti sui cittadini e imprese e permettendo, pur con restrizioni, l'uso dei carburanti fossili) possa essere accolto con favore anche dal popolo, in occasione del referendum del prossimo 18 giugno⁴², e per la Svizzera questo sarebbe, comunque, un ottimo risultato.

La vicenda svizzera appena illustrata dimostra che, a volte, sia meglio poter disporre di una efficace legge ordinaria piuttosto che insistere per introdurre una norma "di principio" in Costituzione, a maggior ragione se, come anche nel caso svizzero, i tempi - per varie ragioni - non appaiono ancora del tutto maturi per questa seconda, più robusta, ipotesi.

3. *Segue*: La vicenda tedesca alla luce della sentenza sul clima del BVerfG del 24 marzo 2021 fra la "miopia" del *climate change regulation* e la lungimiranza del *climate change litigation*

Volgendo ora l'attenzione verso il sistema costituzionale tedesco, il primo dato da evidenziare - come già anticipato - è l'assenza, anche all'interno del *Grundgesetz*, di una disposizione costituzionale che tuteli espressamente il clima. Più, nello specifico, rispetto dal caso elvetico, la Germania, non

al contesto europeo o, comunque, di democrazia occidentale. Vedi anche F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2/2022, 1095.

⁴⁰ Il Consiglio nazionale, dopo il voto contrario del Consiglio degli Stati dello scorso dicembre, ha respinto per 107 voti a 87 l'iniziativa per i ghiacciai e il controprogetto diretto del Consiglio federale. Si rinvia al sito <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20210055>. Ultima consultazione 28 marzo 2023.

⁴¹ P. Mahon, *Iniziativa popolare e referendum: la democrazia diretta*, nel *DNA della Svizzera?*, Lezione magistrale tenuta il 5 dicembre 2019, presso l'Università degli Studi dell'Insubria.

⁴² Il 2 febbraio 2023 la Cancelleria federale, accertato il raggiungimento del numero di firme necessario per poter chiedere il referendum (sono state raccolte oltre il doppio delle firme richieste), ha ufficializzato la riuscita dello stesso. Si rinvia al sito <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/242/it>. Ultima consultazione 28 marzo 2023.

dispone di una Sezione dedicata alla protezione dell'ambiente (vedi paragrafo 2), ma “solo” di una norma costituzionale (l'articolo 20a, introdotto nel 1994), secondo la quale “Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”. Diversamente da quanto si potrebbe dedurre, però, i recenti sviluppi legislativi (in Svizzera e Germania) e giurisprudenziali (solo in Germania, per il momento) mettono in luce come, fra i due paesi, l'unico ad avere una vera e propria vocazione ambientale, concepita nella più ampia dimensione di solidarietà globale, sia proprio il *Grundgesetz*; concordemente, parte della dottrina tedesca sostiene che dall'articolo 20a si possa ricavare un obbligo della Germania di cooperare a livello internazionale sulle questioni climatiche⁴³.

Questa nuova e ambiziosa consapevolezza giuridica rappresenta l'epilogo di un caso diventato assai noto e definito con la pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021⁴⁴, accolta nel panorama internazionale come una decisione “storica”⁴⁵. A tal proposito ci si augura che, in futuro, essa possa fungere da pronuncia “spartiacque”, permettendo di “invertire la rotta” e di condurre la politica climatica globale verso terreni e soluzioni inesplorate, pena la mancata realizzazione dell'idea di uomo⁴⁶ e la stessa sopravvivenza del pianeta.

Per opportune ragioni di sinteticità⁴⁷, si ripercorre solo brevemente la vicenda fattuale e i motivi giuridici sottostanti la poderosa decisione del *BVerfG*, che rappresenta, peraltro, la prima pronuncia che condanna uno Stato per un'illegittima gestione del tempo nell'attività di contrasto alla degenerazione del clima⁴⁸. La legge-quadro sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*) approvata in Parlamento dal maggioranza del governo di Grande Coalizione nel 2019, al fine di attuare il regolamento UE sulla tutela

⁴³ J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali?* cit., 9.

⁴⁴ La pronuncia è disponibile, anche nella versione in lingua francese, inglese e spagnola, al sito Internet del *Bundesverfassungsgericht*: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324_1bvr265618fr.html.

⁴⁵ Ne dà atto anche W. Frenz, *The German Federal Constitutional Court's climate-decision and consequences for raw materials supply*, intervento al *World Congress of Constitutional Law*, University of Johannesburg, Panel n. 5, 6 dicembre 2022, p. 5 del paper.

⁴⁶ G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, cit., 587, nt. 40, che riprende il pensiero di H. Jonas, *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Torino, Einaudi, 2000, 7 e 115.

⁴⁷ La pronuncia è stata oggetto di numerosi contributi. Si veda, fra gli altri, J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali?* cit., A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?* In CERIDAP.EU, 4/2021; R. Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2021.

⁴⁸ M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

del clima⁴⁹ e raggiungere gli obiettivi assunti con l'Accordo di Parigi del 2015, fissava degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, mentre, per il periodo successivo, demandava al governo federale il compito di individuare i livelli di emissione annualmente decrescenti attraverso opportuni provvedimenti. Il legislatore lasciava, quindi, aperta la questione sul modo in cui la Germania doveva raggiungere la transizione alla neutralità climatica entro il 2050. Secondo i ricorrenti⁵⁰ la legge-quadro sul clima, individuando obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ troppo poco ambiziosi⁵¹, finiva per addossare oneri sproporzionati al periodo successivo al 2031, compromettendo irreparabilmente le libertà costituzionali sancite dall'articolo 2 GG e venendo meno agli obblighi di protezione che sussistono in capo allo Stato. Il Tribunale costituzionale federale tedesco, nell'esaminare la predetta legge, ha affermato anche l'esistenza di un vero e proprio dovere oggettivo dei poteri pubblici di tutelare le generazioni future, che esige altresì che lo Stato tedesco agisca a livello mondiale e nell'ambito della cooperazione internazionale. Si coglie in questo senso la portata epocale, seppur ancora episodica, di tale sentenza; infatti, impiegando una vera e propria pronuncia additiva di principio, i Giudici costituzionali tedeschi non si sono limitati a prescrivere il dovere imposto allo Stato nella lotta al cambiamento climatico, ma lo hanno "interiorizzato" nei principi costituzionali, aprendo un varco verso una ancora più accentuata – e quanto mai necessaria – consapevolezza ambientale. In un passaggio della sentenza, il Tribunale costituzionale federale tedesco evidenzia altresì che l'articolo 20a della Legge fondamentale "non beneficia di un primato assoluto in rapporto agli altri interessi, ma deve in caso di conflitto essere conciliato con altri diritti e principi protetti dalla Costituzione. Tuttavia, nel contesto di questo bilanciamento di interessi, l'importanza relativa del dovere di proteggere il clima continuerà ad aumentare più si modificherà il cambiamento climatico"⁵².

Quest'ultimo passaggio della sentenza tedesca ci riporta immediatamente alla *querelle* giuridica concernente in Italia il cd. caso Ilva di Taranto e ad una delle pronunce che hanno riguardato quella notissima vicenda, la sentenza n. 85/2013. In quella sede, i Giudici costituzionali avevano ribadito che "la Costituzione italiana, come le altre costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento fra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi"⁵³, per evitare che l'illimitata espansione di uno dei diritti (che diventerebbe "tiranno"⁵⁴) possa condurre il Legislatore a comprimere

⁴⁹ Ci si riferisce al Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), accessibile al sito istituzionale <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32021R1119>.

⁵⁰ Il gruppo dei ricorrenti era costituito, per la maggior parte, da cittadini tedeschi, anche minorenni, da due associazioni ambientaliste e da alcuni cittadini provenienti dal Bangladesh e dal Nepal.

⁵¹ F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 3470.

⁵² BVerfG, 24 marzo 2021, principio 2 a.

⁵³ Corte costituzionale, sent. 85 del 09-05-2013, *Cons. in diritto* § 9.

⁵⁴ L'espressione diritto "tiranno" è tramutata dalla sentenza n. 85/2013, *Cons. in diritto* § 9.

eccessivamente altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette⁵⁵. In questo senso, tornando alla pronuncia tedesca, la posizione del Tribunale costituzionale federale è chiara: la legge sul clima, così come impostata nel 2019, avrebbe negato alle future generazioni la possibilità di esercitare le proprie libertà costituzionali. Giunti ad un apocalittico punto di non ritorno, infatti, le uniche scelte climaticamente possibili, se non si interviene responsabilmente, saranno del tutto sbilanciate verso la tutela dell'ambiente, compromettendo di conseguenza il diritto alla vita e quello ad un livello di sussistenza ecologico di chi verrà dopo di noi⁵⁶.

Rispetto a quest'ultima osservazione, forse lo squilibrio di cui parla il Giudice costituzionale tedesco nella prospettiva intergenerazionale (inteso come un infausto e oggettivo "presagio") si è già drammaticamente verificato, se si ragiona in termini intragenerazionali⁵⁷, partendo dal presupposto che alcuni Paesi sono colpiti più pesantemente rispetto ad altri dalle conseguenze del cambiamento climatico⁵⁸, con tutto ciò che ne deriva in termini di migrazioni climatiche e di violazione dei diritti fondamentali (*in primis*, del diritto alla vita) delle popolazioni che abitano quei luoghi⁵⁹.

⁵⁵ Quanto alle implicazioni di tale problematica rispetto al nuovo articolo 41 Cost. (che introduce la tutela dell'ambiente quale limite all'iniziativa economica privata) si veda, fra gli altri, L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, 4/2022 (in particolare 197-199 per un approfondimento sul c.d. caso Ilva) e G. Grasso, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Menabò di eticoeconomia*, 4 aprile 2022.

⁵⁶ Si veda ancora W. Frenz, *The German Federal Constitutional Court's climate-decision and consequences for raw materials supply*, cit., p. 7-11.

⁵⁷ BVerfG, 24 marzo 2021 (para. 178). Rispetto ai ricorrenti originari del Nepal e Bangladesh e più in generale rispetto ai Paesi più poveri, i Giudici costituzionali tedeschi chiariscono che, pur non potendo dichiarare, in quella sede, una lesione di diritti fondamentali di persone che vivono fuori dal territorio tedesco, non è impedito alla Germania di assumersi la responsabilità politica di mettere in atto misure positive per proteggere le persone di Paesi più poveri e più duramente colpiti dal cambiamento climatico. Anzi, la tensione argomentativa dell'intera pronuncia sembra voler concludere per la necessità per la Germania di implementare politiche globali di contrasto al cambiamento climatico, anche nell'ottica di garantire esigenze di giustizia climatica.

⁵⁸ Gli effetti dirompenti del cambiamento climatico sono più evidenti nei Paesi più poveri, perché, oltre al fatto che si trovano nella fascia tropicale o più arida del pianeta, questi sono altresì privi di efficaci misure di adattamento e di contrasto agli effetti del cambiamento climatico e non sono in grado di neutralizzare le conseguenze del riscaldamento climatico, che genera a sua volta una crisi dei servizi ecosistemici e, così, il collasso della coesione sociale. Di contro, le economie più ricche riescono a compensare tali effetti comprando sul mercato internazionale i beni che la terra non produce più a causa del clima alterato. Si veda, G. Mastrojeni, A. Pasini, *Effetto serra, effetto guerra. Il clima impazzito, le ondate migratorie, i conflitti. Il riscaldamento globale, i ricchi, i poveri*, Milano, Chiarelettere, 2020, 32.

⁵⁹ Questa prospettiva richiederebbe da sola la stesura di un lavoro specifico sul tema; si veda, per tutti, P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *lexambiente*, 2, 2021 e L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, cit. Per qualche prima considerazione in argomento, legando insieme il nuovo art. 9 Cost. e l'art. 10, vedi anche A. Stevanato, *La riforma costituzionale dell'art. 9. Anche un nuovo paradigma per lo status di migrante ambientale?*, intervento al

Passando, infine, agli sviluppi successivi alla pronuncia e sebbene il BVerfG avesse dato tempo al Legislatore federale sino al 31 dicembre 2022 per intervenire nuovamente ed eliminare i profili di incostituzionalità della precedente normativa, il Governo, già il 12 maggio 2021, ha presentato il nuovo disegno di legge, approvato in tempi brevissimi dal Bundestag e dal Bundesrat ed entrato in vigore il 18 agosto 2021⁶⁰. Con questa Legge sul clima, la Germania si è posta l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ fino al 65% sino al 2030, prevedendo altresì tappe intermedie, così da raggiungere una riduzione del 88% entro il 2040 e il "tetto" di neutralità climatica entro il 2045. Accolta favorevolmente dalla dottrina italiana ed europea, la nuova disciplina climatica rappresenta senza dubbi la legge-quadro più ambiziosa attualmente in vigore⁶¹, dimostrando in questo modo che, in alcuni casi, la *climate change litigation* riesce a neutralizzare le decisioni "miopi" del *climate change regulation* e l'organo di giustizia costituzionale diviene, così, "decisore ultimo della politica climatica dello Stato"⁶².

4. Rilievi conclusivi

La "lente" del diritto italiano con la quale si è tentato di approfondire i sistemi giuridici di Svizzera e Germania rispetto alle questioni climatiche, impone un'ultima riflessione sui recenti sviluppi portati avanti dall'ordinamento italiano in materia.

Riprendendo quanto già anticipato nel paragrafo introduttivo e utilizzando un'espressione ancora più suggestiva, sembra che Svizzera, Germania e Italia, sia pure con le nette differenze fin qui evidenziate, vogliano far entrare il clima (e, per quanto qui è di interesse, il tema della degenerazione del clima) "dalla finestra, invece che dalla porta", confermando una generale "discrasia, osservabile in ogni parte del mondo fra la necessità di un intervento ecologico e la volontà politica di agire in tal senso"⁶³. Rispetto al paradigma italiano e tralasciando consapevolmente la discussione intorno al nuovo articolo 41 Cost., i lavori preparatori dell'articolo 9, che hanno portato all'innesto del terzo comma: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future", nel predetto Principio fondamentale, confermano questa tendenza generale. Dalla lettura dei documenti ufficiali relativi all'*iter* legislativo e dei progetti di riforma costituzionale che, alla fine, sono confluiti

Seminario Ítalo-español. Constituzionalismo? - VI Congreso Internacional, presso l'Università di Granada, 7 ottobre 2022, in corso di pubblicazione negli *Atti* del Convegno.

⁶⁰ Un accurato approfondimento delle modifiche alla Legge di protezione del clima è stato offerto da A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali*, cit. e W. Frenz, *The German Federal Constitutional Court's climate-decision and consequences for raw materials supply*, cit.

⁶¹ Così, F. Gallarati, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 3469.

⁶² G. Grasso, *Respectfully, I dissent. Prime note su West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 15, anche riprendendo la distinzione tra le due prospettive impiegata da B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2021, 278-288.

⁶³ J. Jahn, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali?*, cit., 2.

nella formulazione del testo unificato⁶⁴, poi approvato ed entrato in vigore lo scorso 8 febbraio, è evidente l'assenza dell'utilizzo del termine "clima" o "cambiamento climatico"⁶⁵.

Preso atto della mancanza di tale termine, l'esperienza tedesca indica, però, che l'inciso "anche nell'interesse delle generazioni future" impone ai pubblici poteri di implementare politiche e strategie che garantiscano nel lungo periodo uno sviluppo sostenibile e una giustizia ambientale distributiva, tesa a un utilizzo razionale e responsabile delle risorse naturali⁶⁶. A tal proposito, alcuni passaggi della sentenza tedesca (vedi paragrafo 3) sembrano essere paradigmatici nell'ottica di prefigurare un futuro fascio di decisioni della Corte costituzionale italiana in merito alle questioni ambientali, sempre nella prospettiva che riconosce che l'equilibrio fra gli interessi costituzionali coinvolti (libera iniziativa economica privata, diritti fondamentali dell'uomo, tutela dell'ambiente) è tutt'altro che statico.

Avviandosi alla conclusione di queste brevi note e tornando all'interrogativo iniziale sulla necessità o meno di approdare ad un nuovo spazio giuridico globale, le recenti esperienze di Svizzera e Germania mostrano come il processo politico democratico e, quindi, il costituzionalismo statale, non sia stato completamente in grado di compiere da solo scelte climatiche ambiziose. Da una parte, la lezione svizzera insegna che il fenomeno del cambiamento climatico non è ancora pienamente percepito come un problema globale che richiede lo sforzo politico ed economico di tutti i Paesi della comunità internazionale. L'utilizzo degli strumenti di democrazia diretta, più che quelli di democrazia rappresentativa (ci si riferisce, ovviamente, al voto del 13 giugno 2021), sembra non essere in grado di rispondere con il vigore necessario alle urgenze climatiche. In quell'occasione il popolo sembra aver deciso emozionalmente, preoccupandosi più delle conseguenze economiche derivanti dall'imposizione di nuove tasse, piuttosto che della bontà delle misure adottate; l'esito della consultazione referendaria, pur facendo certamente riflettere, non deve però stupire, perché la degenerazione del clima e i disastri climatici non sono (ancora) percepiti dall'uomo come una lesione dei propri diritti fondamentali, quali la vita, la salute o la libertà al futuro. D'altra parte, rimanendo all'interno della riflessione sui limiti del processo politico democratico-rappresentativo, l'esperienza tedesca mostra come il rischio di scelte climatiche "miopi", vittime di quel ritmo politico incalzante e scandito

⁶⁴ Per una puntuale analisi e ricostruzione dei lavori preparatori che hanno portato all'approvazione finale della legge costituzionale n. 1/2022, si rinvia a A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE Online*, 4/2021, 3393 ss.

⁶⁵ Il tema del cambiamento climatico è stato oggetto di due proposte di legge costituzionale presentate alla Camera dei deputati il 25 febbraio 2021 (P.D.L. C. 2914, Pizzopane e al.) e il 29 giugno 2021 (P.D.L. C. 3181, Cunial e al.) che, tuttavia, non sono state sottoposte a discussione. Si veda F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2/2022, 1085-1087, A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente*, cit., 3400 e ora G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in corso di pubblicazione in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022.

⁶⁶ F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2022, 148.

dalle cadenze elettorali, sia dietro l'angolo⁶⁷. Infatti, il processo politico democratico parlamentare potrebbe non rispondere in modo adeguato agli interessi ambientali delle generazioni future nella prospettiva di lungo periodo, generazioni future che saranno particolarmente colpite dalle decisioni assunte dal Parlamento, "non avendo ovviamente modi di esprimere la loro voce nel processo di formazione della volontà politica"⁶⁸. Quanto all'Italia, la costituzionalizzazione dell'ambiente nell'articolo 9 potrà forse dare un contributo per individuare chi può davvero essere il miglior decisore nell'ambito del cambiamento climatico⁶⁹.

Alice Stevanato
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino
alice.stevanato@unito.it

⁶⁷ *BVerfG*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20., par. 206; questa riflessione è ripresa anche da L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, cit.

⁶⁸ G. Grasso, *Respectfully, I dissent. Prime note su West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, cit., par. 14.

⁶⁹ Per uno sviluppo del problema, all'interno dei rapporti più generali tra democrazia e ambiente, si veda ancora G. Grasso, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, cit.