

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO

4 / 2021

OTTOBRE - DICEMBRE

## Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?

*Andrea De Petris*

DOI: 10.13130/2723-9195/2021-4-8

*L'articolo esamina la sentenza con cui lo scorso 24 marzo 2021 il Tribunale Costituzionale Federale tedesco ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della Legge sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019 (KSG). Gli obiettivi nazionali di protezione del clima e i volumi annuali di emissioni ammessi fino al 2030 che la norma prevede sono stati ritenuti incompatibili con i diritti fondamentali, in quanto mancano dei requisiti sufficienti per ulteriori riduzioni delle emissioni a partire dal 2031. La sentenza riconosce che ogni libertà è potenzialmente interessata da questi futuri obblighi di riduzione delle emissioni, in quanto quasi tutte le aree della vita umana sono ancora legate alle emissioni di gas serra e sono quindi condizionate da drastiche restrizioni che in base all'attuale disciplina potrebbero aver luogo dopo il 2030. Il legislatore avrebbe dovuto quindi assumere delle precauzioni per attenuare questi oneri elevati, al fine di salvaguardare i diritti fondamentali in un'innovativa prospettiva "intertemporale", e garantire così in misura adeguata anche i diritti delle generazioni future.*

### ***Climate protection and the inter-temporal dimension of fundamental rights: Karlsruhe for Future?***

*This article examines the ruling by which the German Federal Constitutional Court declared on 24 March 2021 that certain provisions of the Climate Protection Act of 12 December 2019 (KSG) are unconstitutional. The national climate protection targets and the annual permissible emission volumes up to 2030 that the provision envisages were found to be incompatible with fundamental rights, as they lack sufficient requirements for further emission reductions from 2031 onwards. The ruling recognises that every freedom is potentially affected by these future emission reduction obligations because almost all areas of human life are still depending by the emission of greenhouse gases and are therefore threatened by drastic restrictions that could occur after 2030 according to the current regulation. The legislator should*

*therefore have taken precautions to mitigate these high burdens in order to safeguard fundamental rights in an innovative 'intertemporal' perspective, and thus also adequately guarantee the rights of future generations.*

## **1. Introduzione**

Lo scorso 24 marzo 2021 non era un venerdì, ma nei corridoi del Tribunale Costituzionale Federale a Karlsruhe erano molti i rappresentanti di gruppi legati al movimento *Fridays for Future* in attesa. Nell'occasione, facendo ricorso a contenuti argomentativi in gran parte inediti<sup>[1]</sup> e già oggetto di vivace dibattito dottrinario, il Primo Senato del BVerfG ha emanato una sentenza<sup>[2]</sup> tesa a verificare la costituzionalità delle misure contenute nella Legge sulla protezione del clima (KSG) del 12 dicembre 2019<sup>[3]</sup>, con cui la Germania si era impegnata a realizzare gli obiettivi nazionali di protezione del clima e a regolamentare i volumi annuali di emissione di gas serra (soprattutto CO<sup>2</sup>) ammessi fino al 2030<sup>[4]</sup>.

Rispetto al sistema di regolamentazione delle emissioni, la norma impugnata operava una netta distinzione tra il periodo fino al 2030 ed il periodo successivo, fino al previsto raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Per l'intervallo di tempo fino al 2030, la legge prevedeva un percorso di riduzione di emissioni con massimali vincolanti per i settori dell'energia, dell'industria, dell'edilizia, dei trasporti, dell'agricoltura, della gestione dei rifiuti e altri, unitamente ad un programma di graduali restrizioni riguardo all'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della gestione del patrimonio forestale. Per il periodo successivo al 2030, di contro, la norma non definiva limiti annuali altrettanto concreti rispetto all'entità delle emissioni consentite, ma si limitava a prevedere una serie di provvedimenti autorizzativi e vincolanti per il Governo federale, chiamato a definire un percorso di riduzione delle emissioni attraverso ordinanze per "ulteriori periodi", al più tardi nel 2025. Alle riduzioni delle emissioni post 2030 tramite ordinanza dell'Esecutivo era posto il solo vincolo di essere coerenti con il raggiungimento degli obiettivi di protezione del clima stabiliti nella Legge sulla protezione del clima e con i requisiti posti dal diritto dell'UE.

## 2. I punti salienti del ricorso

Secondo i ricorrenti, molti dei quali assai giovani e due dei quali residenti in Bangladesh e in Nepal, con gli artt. 3 comma 1 e 4 comma 1 frase 3 in combinato disposto con l'allegato 2 del KSG, lo Stato tedesco non avrebbe regolamentato in modo sufficientemente efficace il processo di riduzione immediata dei gas ad effetto serra, in particolare dell'anidride carbonica (CO<sup>2</sup>): riduzione che si renderebbe tuttavia assolutamente necessaria per mantenere il riscaldamento globale «ben al di sotto di 2 °C ed il più possibile entro il limite di 1,5 °C», che è l'obiettivo concordato dai cd. “Accordi di Parigi” del dicembre 2015<sup>[5]</sup>. I ricorrenti sostengono che il conseguimento di tale obiettivo sarebbe tuttavia imprescindibile, dal momento che il mancato rispetto di tale soglia di incremento metterebbe a rischio l'esistenza di milioni di vite umane, con conseguenze imprevedibili per la tenuta del sistema climatico e per la collettività mondiale.

Richiamando il rapporto “*Global Warming of 1.5°C*”<sup>[6]</sup> pubblicato dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) nel 2018, il ricorso evidenzia come dal 1° gennaio 2020 sarebbero ancora disponibili a livello globale 336 Gigatonnellate di emissioni per raggiungere l'obiettivo di riscaldamento globale “entro 1,5 °C” con la massima probabilità possibile (66%). In assenza di misure aggiuntive, sostengono i ricorrenti, il budget globale di CO<sup>2</sup> sarà esaurito tra il 2030 e il 2052. La Repubblica Federale di Germania può disporre di un budget di 3,465 Gigatonnellate di CO<sup>2</sup>, a cui ha diritto in base alla sua quota di popolazione. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati nella Legge sulla protezione del clima sarebbero tuttavia completamente inadeguati a garantire il rispetto di questo limite, in quanto la riduzione di emissioni di almeno il 55% rispetto al 1990, stabilita dalla Legge sulla protezione del clima in attuazione degli Accordi di Parigi, determinerebbe l'esaurimento del restante budget nazionale di emissioni di anidride carbonica già nel 2024, o al più tardi nel 2025. In uno scenario del genere, per mantenere l'aumento del riscaldamento globale entro i limiti fissati dagli accordi di Parigi, a cui il Legislatore tedesco è espressamente vincolato, a partire dal 2030 si dovrebbe ricorrere a quello che i ricorrenti definiscono un “arresto totale” (*Vollbremsung*) delle emissioni, con conseguenti ripercussioni sull'effettivo godimento del loro patrimonio di libertà costituzionalmente garantite.

I ricorrenti chiamano a fondamento delle loro argomentazioni in particolare i doveri di protezione dei diritti fondamentali *ex artt.* 2 comma 2 frase 1<sup>[7]</sup> e 14 comma 1<sup>[8]</sup> della Legge Fondamentale, unitamente al diritto fondamentale ad un futuro degno di un essere umano (“*auf menschenwürdige Zukunft*”) e ad un livello minimo di sussistenza ecologica (“*auf das ökologische Existenzminimum*”), sussunti rispettivamente dall’art. 2.1<sup>[9]</sup> in combinazione con l’art. 20a<sup>[10]</sup> e dall’art. 2.1 in combinazione con l’art. 1.1 frase 1<sup>[11]</sup> della Legge Fondamentale.

### 3. La decisione di Karlsruhe

Come ricordato, la Legge sulla protezione del clima ha imposto una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 rispetto ai dati registrati nel 1990, fissando i percorsi di riduzione applicabili entro tale data mediante la definizione di quantità annuali di emissioni settoriali consentite<sup>[12]</sup>.

In termini generali, il Tribunale Costituzionale federale non ritiene che con la disposizione impugnata il legislatore sia venuto meno ai suoi obblighi di tutela dei diritti fondamentali per quanto attiene al suo dovere di proteggere i ricorrenti dai pericoli connessi al cambiamento climatico, o che abbia violato il proprio dovere di tutela del clima sancito dall’art. 20a della Legge Fondamentale<sup>[13]</sup>.

Tuttavia, secondo i Giudici di Karlsruhe il KSG viola le libertà dei ricorrenti, alcuni dei quali come detto ancora molto giovani, in quanto la legge impugnata prevede attualmente un percorso di riduzione delle emissioni da gas serra fino al 2030 ritenuto troppo blando (sebbene di per sé non viziato da incostituzionalità), e conseguentemente poco efficace rispetto agli obiettivi complessivi che la norma si prefigge, dal momento che rinvia a periodi successivi oneri di riduzione delle emissioni molto più gravosi. In questo modo, osserva il BVerfG, saranno le generazioni future a dover sopportare in massima parte uno sforzo molto più ingente di quello richiesto fino al 2030 per realizzare una efficace politica di tutela del clima.

D’altro canto, ricorda la decisione in commento, è la stessa Legge Fondamentale a prevedere espressamente che le emissioni di gas serra debbano essere ridotte: una finalità statuita dal citato art. 20a del *Grundgesetz*, e che si concretizza nella necessità di contenere l’aumento della temperatura media globale entro un limite ampiamente inferiore a 2 °C e il più possibile entro 1,5 °C rispetto al livello

preindustriale, in conformità con i citati “obiettivi di Parigi”. Per raggiungere questi parametri, applicando le disposizioni attualmente vigenti in materia le riduzioni di emissioni che si renderebbero necessarie dopo il 2030 si renderebbero tuttavia sempre più urgenti e drastiche. La Corte di Karlsruhe riconosce infatti che, di fatto, ogni libertà è potenzialmente interessata dai futuri obblighi di riduzione delle emissioni, dal momento che quasi tutte le aree della vita umana sono legate alle emissioni di gas serra, e rischierebbero quindi di subire drastiche restrizioni dopo il 2030, in quanto la Legge sulla protezione del clima non regola dettagliatamente il processo di riduzione di gas serra dal 2031 in poi. Pertanto, il processo di riduzione delle emissioni *post* 2030 previsto dal KSG non risulta adeguato rispetto agli obiettivi che la norma stessa dichiara di voler realizzare.

Il Legislatore avrebbe dunque dovuto assumere le adeguate precauzioni per attenuare questi oneri elevati per il periodo di implementazione successivo al 2030, soprattutto con riguardo alle ripercussioni della disciplina impugnata sulle generazioni future, al fine di salvaguardare una piena fruizione delle libertà fondamentali anche da parte loro. La sentenza statuisce quindi che, per la transizione tempestiva verso la neutralità climatica richiesta dagli obiettivi di Parigi, la disciplina messa in atto in Germania per realizzare il processo di riduzione delle emissioni di gas serra a partire dal 2031 non è adeguata, ed impone pertanto al Bundestag di regolare entro il 31 dicembre 2022 più dettagliatamente l’attuazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i periodi successivi al 2030.

Unitamente alla portata delle sue conseguenze a livello nazionale, la sentenza assume una grande importanza anche nel contesto internazionale, sotto vari punti di vista. In primo luogo, poiché la decisione conferma il coinvolgimento della Germania nella comunità internazionale, anche sul piano della tutela ambientale, nella parte in cui sottolinea come una soluzione al problema della protezione del clima vada cercata appunto anche a livello sovranazionale<sup>[14]</sup>. Allo stesso modo, il BVerfG ribadisce la vincolatività per la Germania del rispetto degli obblighi internazionali nella lotta contro il cambiamento climatico e rispetto ai doveri di tutela *ex* art. 2 Frase 1 della Legge Fondamentale.

In secondo luogo, poiché il BVerfG mostra di tenere in debita considerazione la dimensione scientifica del tema di fondo, ammettendo la possibilità che anche l’obiettivo fissato rispetto al livello massimo ammissibile di incremento della

temperatura («ben al di sotto dei 2 °C»), descritto solo come un “*range*” nell’accordo di Parigi, potrebbe dover essere corretto ulteriormente verso il basso in considerazione di ulteriori scoperte scientifiche che dovessero dimostrarne l’inefficacia.

Infine, è significativo il richiamo ampio ed esplicito che il BVerfG opera nell’occasione rispetto a sentenze e decisioni dei tribunali internazionali e nazionali già emesse in questa materia, rafforzando il confronto giudiziario internazionale sugli obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico<sup>[15]</sup>.

#### **4. Gli aspetti innovativi della sentenza**

La decisione del BVerfG sul KSG ha utilizzato argomentazioni in buona parte inedite rispetto alla giurisprudenza preesistente, tanto da spingere alcuni a definire “storica” la pronuncia<sup>[16]</sup>, soprattutto per quanto attiene alla considerazione riconosciuta al contenuto dell’art. 20a GG.

In primo luogo, il Tribunale Costituzionale Federale ravvisa esplicitamente nella Legge Fondamentale un mandato costituzionalmente vincolante e sindacabile sul piano giudiziario di protezione del clima a carico delle istituzioni della RFT, derivato dal citato art. 20a GG, che dal 1994 annovera la protezione delle basi naturali della vita tra le competenze dello Stato.

Va ricordato come la ricezione dell’art. 20a GG nella giurisprudenza costituzionale di Karlsruhe abbia conosciuto fasi molto alterne, dal 1994 ad oggi. Nella sua prima decisione a riguardo, nel 1998, il BVerfG si era limitato a definire l’art. 20a GG una “disposizione statutale di rango programmatico” (*Staatszielbestimmung*)<sup>[17]</sup>. La natura dogmatica dell’articolo si è andata poi definendo piuttosto sommessamente nelle successive decisioni sia del Tribunale Costituzionale federale che del Tribunale Amministrativo federale, lasciando spazio solamente ai normali strumenti esegetici giurisprudenziali. Ad es., dall’interpretazione dell’art 20a GG non è stato tratto un obbligo costituzionale ad agire per realizzare uno “Stato dell’Ambiente” (*Umweltstaat*): il portato costituzionale della norma in questione era inteso dal BVerfG con funzione essenzialmente repressiva<sup>[18]</sup>, negando il riconoscimento ad istanze giuridiche individuali<sup>[19]</sup>.

I tentativi operati dalla dottrina dell’epoca per delineare un nucleo normativo e

sussumibile nell'art. 20a GG, per quanto ammirevoli, non produssero effetti a livello giurisprudenziale<sup>[20]</sup>. La novella costituzionale era al massimo considerata «favorevole alla tutela del bene comune»<sup>[21]</sup>, in particolare nell'ambito dei poteri discrezionali di valutazione ed accertamento spettanti al Legislatore, da utilizzare al fine di dare attuazione ad un obbligo di considerare (anche) le finalità di tutela sancite dall'art. 20a GG<sup>[22]</sup>.

Successivamente, l'art. 20a GG è stato utilizzato per qualificare la protezione delle basi naturali della vita come un bene comune di particolare rilevanza<sup>[23]</sup>, senza che d'altro canto glifosse riconosciuta la capacità di imporre allo Stato obblighi di protezione più severi di quelli già sanciti dall'art. 2 (2) 1 GG<sup>[24]</sup>. Nel complesso, si può convenire che nel suo primo decennio di utilizzo, la rilevanza costituzionale della norma in oggetto fosse dunque estremamente contenuta, al punto da farla classificare come una «*lex imperfecta*»<sup>[25]</sup>. Le supreme magistrature della RFT evitarono di esaminarne il contenuto materiale, senza tenere in considerazione la dottrina che nel frattempo andava sviluppandosi sul tema.

Dal 2006, si sono invece registrati segnali di cambiamento negli orientamenti della giurisprudenza. Il primo a cambiare indirizzo interpretativo fu il Tribunale amministrativo federale, ponendo in diretta relazione l'art. 20a GG con la protezione del clima<sup>[26]</sup>. Il BVerfG, dal canto suo, ha modificato le proprie posizioni sul tema a partire dal 2007, in un caso di controllo astratto di una norma, in cui il Land Sassonia-Anhalt aveva impugnato la Legge Federale sullo Scambio di Emissioni<sup>[27]</sup> chiamando in causa appunto l'art. 20a GG. Il Legislatore, nell'emanare la norma contestata, si era attivato per dare attuazione ad una Direttiva comunitaria relativa al Protocollo di Kyoto (1997). Il *Bundesverfassungsgericht* attestò la conformità della norma impugnata con il dettato costituzionale, affermando che l'art. 20a GG obbliga il Legislatore a «dare attuazione nella sua legislazione al mandato contenuto nell'art. 20a della Legge Fondamentale e ad emanare disposizioni adeguate di protezione dell'ambiente»<sup>[28]</sup>. Per la prima volta, dunque, il Tribunale Costituzionale federale riconosceva esplicitamente nell'art. 20a GG un «mandato costituzionale» a carico delle istituzioni federali di garantire la «protezione delle basi naturali della vita», sebbene da tale articolo non riuscisse ad evincersi una formulazione specifica del modo in cui tale mandato avrebbe dovuto trovare realizzazione.<sup>[29]</sup> Al Legislatore restava in primo luogo il ruolo di soggetto



attuatore del mandato costituzionale<sup>[30]</sup>, mandato che poteva da quel momento in poi richiedere, o almeno legittimare, sia un intervento di difesa da un pericolo (*Gefahrenabwehr*) che di prevenzione di un rischio (*Risikovorsorge*).<sup>[31]</sup>

Nel 2009, il I Senato del BVerfG ha poi dichiarato che l'art. 20a GG obbliga il Legislatore a emanare norme adeguate per la protezione dell'ambiente<sup>[32]</sup>. Nel caso in esame Karlsruhe aveva comunque escluso la rilevanza della tutela della sicurezza ambientale a lungo termine con riferimento al posizionamento di scorie nucleari, ritenendo che il tema non avesse alcuna relazione con gli interessi presenti ed attuali del ricorrente. Secondo i Supremi giudici tedeschi, un diritto fondamentale giustiziabile finalizzato alla prevenzione di pericoli per l'ambiente e le generazioni future che si verificheranno solo in un momento successivo alla vita del ricorrente non può essere dedotto né dall'art. 2 (2) 1 GG, né da altre garanzie di diritti fondamentali previste dal dettato costituzionale<sup>[33]</sup>. Nel caso in esame, dunque, la questione dell'effetto a lungo termine dell'art. 20a GG - quello cioè relativo «*alla responsabilità per le generazioni future*» - viene traslato nell'orizzonte di intervento dell'art. 2 (1) GG, e comunque non riconosciuto come meritevole di speciale tutela.

Come visto, invece, nella decisione sul KSG del 24 marzo 2021 il Tribunale Costituzionale federale non ripete la stessa strategia interpretativa, e soprattutto non intende il termine “generazioni future” come un concetto collocato in un futuro indeterminato, ma lo considera come riferito anche a categorie di soggetti legati al momento presente.

Basandosi sugli studi scientifici disponibili sul tema<sup>[34]</sup>, nella sua ultima sentenza riferita all'art. 20a GG il BVerfG interpreta il mandato sulla protezione dell'ambiente in modo tale che l'azione delle istituzioni debba imprescindibilmente condurre al conseguimento della neutralità climatica, e chiarisce come vi sia un solo modo per raggiungere tale obiettivo: essendo la crisi climatica causata da comportamenti attuati a livello globale, e le cui conseguenze causano effetti devastanti per l'intera collettività internazionale, è necessario un piano di intervento sia politico che giuridico di portata planetaria. Allo stesso tempo, tuttavia, la sentenza ammonisce sul fatto che l'inazione di altri Stati non deve essere addotta a giustificazione per una mancanza di impegno da parte delle istituzioni nazionali tedesche, che non possono per questo venire meno alle loro responsabilità sancite da precisi obblighi costituzionali interni.

Inoltre, la decisione amplia considerevolmente la portata del controllo di costituzionalità sulle misure relative alla protezione climatica: un aspetto che ha sorpreso molti, ma che ha anche suscitato reazioni positive, ad es. da parte di chi – come Kurt Faßbender – ritiene che il BVerfG abbia agito bene nel trasporre in una indefinita dimensione futura la questione della tutela climatica, fornendo in tal modo una interpretazione corretta dell'art. 20a GG, nella parte in cui impegna le istituzioni nazionali a proteggere i diritti delle generazioni future<sup>[35]</sup>.

Un altro aspetto innovativo della decisione riguarda il suo richiamo alla rilevanza sovranazionale delle scelte operate da singole istituzioni nazionali in materia climatica. Nel momento in cui tali scelte provocano conseguenze anche per gruppi di persone sottorappresentate – o non rappresentate affatto – nelle istituzioni che assumono tali scelte, si pone un problema per la loro legittimità, dal momento anche persone che vivono fuori dalla Germania sono drammaticamente colpite dal cambiamento climatico. A questo riguardo, il BVerfG riconosce che il dovere del Governo tedesco di proteggere i diritti fondamentali non si arresta alle frontiere nazionali del Paese, ma si estende anche alle persone residenti all'estero, compreso il gruppo di ricorrenti che vivono in Nepal e Bangladesh<sup>[36]</sup>. Nel caso in esame, in ogni caso, Karlsruhe ritiene che il Governo abbia soddisfatto i suoi doveri di protezione, in particolare con la ratifica dell'Accordo di Parigi del 2015, e questo ha condotto al respingimento dei ricorsi presentati da cittadini stranieri nell'occasione: tuttavia, la posizione espressa dalla sentenza sul punto potrebbe assumere un immenso significato nei casi futuri in cui l'unico modo per superare i problemi globali fosse rappresentato dalla cooperazione internazionale, con i cittadini stranieri che potrebbero d'ora in poi costringere la Germania ad essere all'altezza dei suoi doveri di "buon cittadino globale"<sup>[37]</sup>.

Il punto più interessante della sentenza, tuttavia, attiene alle modalità con cui la sentenza configura la violazione dell'obbligo di protezione del clima, che deriva da una concezione innovativa di libertà costituzionalmente garantita fruibile non solo nel tempo presente, ma anche nel futuro. Il BVerfG spiega come la tutela ed il miglioramento delle condizioni climatiche devono essere perseguite efficacemente nel nostro tempo poiché, diversamente, si renderanno necessarie misure molto più invasive e penalizzanti per l'esercizio delle libertà delle generazioni future. In questo senso, la sentenza parla di una «protezione

intertemporale della libertà» (*intertemporale Freiheitssicherung*)<sup>[38]</sup>, tale per cui la tutela costituzionale dei diritti fondamentali garantisce i ricorrenti contro un unilaterale ed indebito slittamento nel futuro dell'onere di riduzione dei gas serra previsto dall'art. 20a GG. Il legislatore, nel momento in cui emana una disciplina mirata a garantire l'esercizio delle libertà fondamentali, deve farlo tenendo in considerazione non solo l'effettività del loro godimento nel presente, ma anche nel futuro, in quanto i comportamenti odierni definiscono le condizioni di esercizio delle medesime libertà anche per gli anni e le generazioni a venire.

Colpisce a questo riguardo il timore di chi legge nell'estensione "intertemporale" della protezione dei diritti fondamentali condotta dal BVerfG un'ulteriore restrizione della libertà dei diritti fondamentali: un apparente paradosso, spiegato con l'argomentazione secondo cui con la dogmatica dei diritti fondamentali inaugurata dalla decisione in commento, questi non possono più essere limitati solo da diritti fondamentali di terzi concretamente nominati ed effettivamente limitati, ma (anche) in favore di un esercizio futuro della libertà da parte di terzi<sup>[39]</sup>. Se si accolgono le risultanze scientifiche sull'emergenza climatica, tuttavia, non si vede come si possa conservare un'effettività delle libertà costituzionalmente garantite se non ponendo oggi le basi per consentirne il godimento anche in futuro: che ciò comporti una limitazione all'esercizio dei diritti fondamentali dei contemporanei è, in fondo, il nucleo essenziale delle conclusioni a cui è pervenuta la ricerca scientifica in materia.

È proprio per questo che Karlsruhe sanziona il comportamento del legislatore il quale, avendo disciplinato in modo dettagliato il processo di riduzione delle emissioni solo fino al 2030 e peraltro attingendo in questa fase a gran parte del budget di produzione di CO<sup>2</sup> a disposizione della RFT, ha ignorato la dimensione intertemporale delle libertà costituzionali. È in questa mancata considerazione delle conseguenze future del processo di contenimento del riscaldamento globale che si sostanzia il vizio di costituzionalità del KSG, ed è per questo che Governo e Bundestag sono chiamati a regolare in modo più efficiente e concreto la riduzione delle emissioni anche dal 2031 in poi, avendo cura che l'obiettivo finale della neutralità climatica venga raggiunto entro il 2050.

Spicca, dunque, questa richiesta di un approccio responsabile alla libertà, che non può (più?) essere pensata solo nel "qui e ora", ma deve tenere in considerazione le implicazioni del suo esercizio anche per il futuro. In questo, l'azione politica è

chiamata ad operare conformandosi ai risultati dell'analisi scientifica, che in un contesto come quello climatico forniscono parametri di riferimento imprescindibili per una regolamentazione adeguata della materia. Inoltre, come è stato fatto opportunamente notare, l'attenzione ad una concezione della libertà che deve necessariamente essere preservata anche per il futuro, protegge anche la democrazia: più tardi si interviene, infatti, più drastiche dovranno essere le misure e minore sarà il margine di manovra a disposizione dei futuri legislatori<sup>[40]</sup>, con una probabilità sempre più elevata che, una volta inaugurata questa nuova linea giurisprudenziale, Karlsruhe registri un'ondata di ricorsi da parte di cittadini insoddisfatti rispetto alla tutela intertemporale dei diritti fondamentali di norme in materia ambientale talmente corposa da rischiare di tradursi in una "ecodittatura"<sup>[41]</sup>.

La sentenza valuta la legittimità del KSG anche alla luce del principio di proporzionalità: pur riconoscendo un margine di apprezzamento al legislatore nel dare attuazione agli obblighi *ex art. 20a GG*, il BVerfG conclude sul punto che le attuali disposizioni di protezione del clima violano il principio di proporzionalità. Questo principio richiede, secondo Karlsruhe, una distribuzione efficiente e rispettosa dei diritti connessi al budget di CO<sup>2</sup> rimanente. In questo modo, per la prima volta il Tribunale Costituzionale Federale introduce l'obbligo di protezione delle generazioni future unitamente al principio di equità intergenerazionale nella Costituzione tedesca, statuendo che «*ad una generazione non deve essere permesso di consumare grandi porzioni del budget di CO<sup>2</sup> sopportando una parte relativamente minore dello sforzo di riduzione [di emissioni], se questo comporterebbe lasciare alle generazioni successive un drastico onere di riduzione ed esporre le loro vite a ampie perdite di libertà*»<sup>[42]</sup>. Con l'aggravarsi del cambiamento climatico, le misure di protezione del clima si configurano un dovere costituzionale che interferisce con tutti i tipi di libertà individuali, e un tale onere non può essere posto sproporzionatamente sulle generazioni future. Anche se le misure concrete che saranno necessarie in futuro non sono ad oggi secondo il BVerfG prevedibili, il Tribunale presume tuttavia un rischio significativo di gravi oneri che richiedono misure precauzionali da assumersi nel presente, poiché un tale processo «*richiede anche l'avvio della transizione verso la neutralità climatica in tempo utile*»<sup>[43]</sup>. Perché questa condizione sia soddisfatta, un semplice obbligo governativo di aggiornare gli

obiettivi climatici entro il 2025 e oltre tramite ordinanze, come previsto dalla vigente Legge sulla protezione del clima, è insufficiente: pertanto, *«il legislatore deve perlomeno determinare l'entità delle quantità annuali di emissioni da fissare per i periodi successivi al 2030 stesso o imporre requisiti più dettagliati per la loro definizione da parte dell'autorità esecutiva responsabile dell'emissione dell'ordinanza»*.<sup>[44]</sup>

Ancora, la sentenza mostra attenzione anche agli aspetti tecnologici connessi alle politiche climatiche, nel momento in cui impone di *«evitare una distribuzione troppo miope e quindi unilaterale degli oneri di libertà e di riduzione [delle emissioni] a scapito del futuro»*<sup>[45]</sup>. Ciò richiede che lo scarso budget residuo di CO<sup>2</sup> venga consumato con sufficiente cautela, guadagnando così tempo per avviare le trasformazioni necessarie ad attenuare *«le perdite di libertà causate dalla riduzione costituzionalmente inevitabile delle emissioni [...], rendendo disponibili alternative comportamentali neutrali per la CO<sup>2</sup>»*<sup>[46]</sup>. Pertanto, la norma impugnata risulta incostituzionale anche perché consente di consumare una quantità talmente ampia del bilancio rimanente di emissioni *«che le future perdite di libertà assumerebbero inevitabilmente proporzioni inaccettabili dal punto di vista odierno, perché non rimarrebbe tempo per sviluppi e trasformazioni in grado di mitigare»*<sup>[47]</sup> gli effetti indicati. Nel complesso, dunque, emerge dalla sentenza un'interpretazione innovativa dell'art. 20a GG, per alcuni persino una sua “soggettivizzazione”, tale da delineare un “diritto fondamentale” ad una protezione assoluta contro il superamento del limite di riscaldamento globale di 1,5-2 °C. Tuttavia, se ne lamenta nel contempo una definizione così ristretta in termini di protezione sostanziale, da renderla almeno per il momento di rilevanza contenuta rispetto alla dogmatica dei diritti fondamentali<sup>[48]</sup>.

Da non sottovalutare, infine, le possibili conseguenze dell'apertura alla dimensione intertemporale delle libertà condotto dal BVerfG sull'operato della giustizia amministrativa, nel momento in cui questa si troverà a valutare atti di natura esecutiva in materia ambientale<sup>[49]</sup>. Opportunamente, ad ogni modo, Karlsruhe sceglie di rimettere al titolare del potere di decisione in materia il compito di rivedere la normativa costituzionalmente illegittima<sup>[50]</sup>, affinché operi i correttivi richiesti dalla pronuncia in esame.

## 5. Le successive modifiche alla Legge sulla protezione del clima

Sebbene, come ricordato, il BVerfG avesse concesso al Legislatore federale tempo fino al 31 dicembre 2022 per eseguire le modifiche necessarie a eliminare i profili ritenuti incostituzionali della Legge sulla protezione del clima, già il 12 maggio 2021 il Governo tedesco aveva presentato il disegno di revisione della norma<sup>[51]</sup>, approvato poi dal Bundestag il 24 giugno e dal Bundesrat il giorno successivo<sup>[52]</sup>. La legge emendata<sup>[53]</sup> incrementa gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sup>2</sup>, innalzandoli di 10 punti percentuali fino ad almeno il 65%: ciò significa che la Germania dovrà ridurre le sue emissioni di gas serra del 65% entro il 2030 rispetto al 1990. Le riduzioni del biossido di carbonio entro il 2030 saranno più forti nei settori riguardanti energia, industria, trasporti, edifici e agricoltura. Inoltre, è previsto che gli obiettivi climatici siano in futuro regolarmente sottoposti a monitoraggio per verificare lo stato della loro realizzazione. Per la prima volta, il Consiglio di Esperti sulle Questioni Climatiche<sup>[54]</sup> presenterà un rapporto ogni due anni a partire dal 2022 sugli obiettivi, le misure e le tendenze raggiunte finora. Se gli obiettivi non saranno rispettati, il Governo federale sarà chiamato ad assumere provvedimenti immediati.

È previsto un obiettivo di riduzione delle emissioni di almeno l'88% entro l'anno 2040, ma la novella prevede anche obiettivi concreti annuali di riduzione delle emissioni fino al 2030. Entro il 2045, la Germania dovrà raggiungere la neutralità dei gas a effetto serra, con il conseguimento di un graduale equilibrio tra le emissioni di gas serra e la loro riduzione: seguendo questa strategia, dopo il 2050 il governo tedesco punta a raggiungere un livello negativo di emissioni negative, conservando nei cd. pozzi naturali più gas serra di quanti ne emetta.

Ancora, la Legge sottolinea il contributo degli ecosistemi naturali alla protezione del clima. Le foreste e le brughiere sono serbatoi di carbonio (i citati pozzi naturali di CO<sup>2</sup>), importanti per vincolare le emissioni residue inevitabili di gas a effetto serra.

Per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di protezione del clima stabiliti nella Legge, il Governo tedesco ha adottato un programma di emergenza da € 8 miliardi, con cui fornire ulteriore sostegno alla decarbonizzazione dell'industria, alla produzione di idrogeno verde, alla ristrutturazione di edifici efficienti dal punto

di vista energetico, alla mobilità rispettosa del clima, ad una silvicoltura ed agricoltura sostenibili. Il programma si concentra principalmente su misure a breve termine, in grado di ridurre in modo visibile e verificabile le emissioni di gas a effetto serra.

A livello europeo, le proposte concrete della Commissione UE sulle misure per una maggiore protezione del clima non sono ancora in vigore: pertanto, la novella tedesca prevede che una proposta legislativa per l'adeguamento ai requisiti europei sia presentata entro sei mesi dalla loro entrata in vigore. A partire dal 2024, anche gli strumenti di tariffazione di CO<sup>2</sup> dovranno essere valutati ogni due anni in conformità con il Regolamento UE previsto in materia. L'obiettivo a cui la riforma del KSG punta è un insieme adeguatamente coordinato di strumenti operativo sul piano nazionale ed europeo.

La Legge sulla protezione sul clima resta in ogni modo una “norma cornice”, la cui implementazione necessita di un'ampia serie di provvedimenti di natura esecutiva che interessano aspetti amministrativi e tecnici connessi al tema generale, e che dovranno essere a loro volta adeguati alle nuove disposizioni contenute nella riforma appena emanata<sup>[55]</sup>.

## **6. Un nuovo dialogo fra Corti su clima e ambiente?**

Nonostante la sua innovatività rispetto alla giurisprudenza nazionale pregressa, la sentenza del Tribunale Costituzionale ha richiamato le argomentazioni sostenute da pronunce emesse su temi connessi alla conservazione del clima da parte di altre massime corti nazionali.

Una di queste decisioni riguarda la vicenda della fondazione olandese Urgenda, i cui iscritti fin dagli anni '90 hanno ripetutamente invocato l'intervento dei giudici contro stati o singoli soggetti per far stabilire in tribunale le loro responsabilità riguardo al cambiamento climatico, ma sempre senza successo. Alla fine del 2019, invece, una causa intentata da Urgenda è stata una delle prime a ricevere una decisione positiva da parte dello *Hoge Raad*, il più alto tribunale civile dei Paesi Bassi, che ha obbligato lo Stato olandese a ridurre le emissioni di gas serra del 25% entro la fine del 2020 rispetto al 1990<sup>[56]</sup>. La causa prendeva le mosse dall'obiettivo posto a carico dello Stato olandese per il 2020 di ridurre le emissioni di gas-serra del 20% rispetto ai livelli del 1990. Urgenda riteneva invece che, dati i

gravi rischi del cambiamento climatico, l'obiettivo olandese non fosse sufficiente a garantire una effettiva tutela climatica, chiedendo una riduzione delle emissioni di almeno il 25% nel 2020 rispetto ai livelli del 1990. Nel 2015 il Tribunale Distrettuale dell'Aia si era pronunciato in accordo con Urgenda, ordinando alle autorità nazionali di ridurre le emissioni di gas serra del 25% entro la fine del 2020, ordine poi confermato dalla Corte d'appello dell'Aia nel 2018. La decisione della Corte Suprema del 20 dicembre 2019 ha definitivamente respinto il ricorso dello Stato olandese contro questa deliberazione. Lo Stato olandese aveva sostenuto che spetta ai politici decidere sulla riduzione delle emissioni di gas serra, ma secondo la Corte suprema la Costituzione olandese impone ai tribunali nazionali di applicare le disposizioni della CEDU, a cui le leggi nazionali devono conformarsi anche in materia di tutela climatica, confermando la correttezza della decisione emessa dalla Corte d'appello. La sentenza olandese, che si basava su un'interpretazione degli artt. 2<sup>[57]</sup> e 8<sup>[58]</sup> della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), è stata richiamata ben cinque volte nella decisione del BVerfG, ad es. nella parte in cui stabilisce che la Germania non può sottrarsi alle proprie responsabilità in materia climatica chiamando in causa le emissioni di gas serra prodotte da altri Stati.

Dello stesso tenore anche la decisione della Corte Suprema irlandese nel caso *Friends of the Irish Environment v. Ireland* del 31 Luglio 2020<sup>[59]</sup>, scaturita da un'iniziativa del gruppo ambientalista *Friends of the Irish Environment* (FIE), che aveva intentato una causa presso l'Alta Corte irlandese, sostenendo che l'approvazione nel 2017 da parte del governo nazionale del "Piano Nazionale di Contenimento" (*National Mitigation Plan*) delle emissioni di gas serra violava l'*Irish Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, la Costituzione irlandese e gli obblighi imposti alle autorità nazionali dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani, in particolare il rispetto del diritto alla vita ed alla vita privata e familiare. FIE aveva affermato che il *National Mitigation Plan*, finalizzato ad implementare il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050, fosse incoerente con la legge e con gli impegni dell'Irlanda in materia di diritti umani, in quanto non progettato per ottenere sostanziali riduzioni delle emissioni a breve termine. FIE chiedeva pertanto all'Alta Corte di annullare la decisione del governo di approvare il piano e, se del caso, ordinare che venisse redatto un nuovo piano. Dopo una sentenza di primo grado che dava ragione al



Governo olandese, il 31 luglio 2020 la Corte Suprema ha revocato la decisione del tribunale inferiore annullando il Piano. Secondo la Corte, che pure ha escluso la legittimità del FIE a presentare ricorsi ai sensi della Costituzione o della CEDU, il Piano non possiede il grado di specificità che la legge richiede, perché non spiega come l'Irlanda dovrebbe raggiungere i suoi obiettivi in materia climatica per il 2050. Statuendo che un programma adeguato di riduzione delle emissioni deve essere sufficientemente dettagliato in merito alle specifiche strategie da attuare su tutto il periodo della sua validità fino al 2050, e giudicando il *National Mitigation Plan* troppo generico e quindi non valido, la Corte Suprema irlandese ha fornito un supporto argomentativo rilevante per la sentenza del BVerfG.

Inoltre, la sentenza di Karlsruhe non si è limitata a citare soltanto corti supreme europee, ma ha incluso anche pronunce extraeuropee sul cambiamento climatico, secondo una strategia coerente con una giurisprudenza che riconosce l'importanza cruciale della dimensione internazionale della protezione del clima. Il Primo Senato cita, da un lato, il caso neozelandese Thomson, in cui l'Alta Corte aveva sottolineato l'obbligo statale di una politica di protezione del clima basata sulla scienza e rivedibile giudizialmente, e richiama dall'altro il caso "Juliana" sorto negli Stati Uniti, in cui bambini e giovani avevano cercato di obbligare lo Stato di Washington a ridurre i suoi gas serra per via giudiziaria.

Nel caso Thomson, l'Alta Corte neozelandese aveva fornito un chiaro esempio di come la complessa questione della giustiziabilità dell'azione di tutela per il clima possa essere affrontata prendendo in considerazione decisioni straniere. La vicenda aveva preso l'avvio dall'iniziativa di Sarah Thomson, una studentessa di legge neozelandese, che nel 2015 aveva presentato un ricorso contro il Ministro neozelandese per il cambiamento climatico dell'epoca, sostenendo che questi avesse fallito in diversi aspetti rispetto alla definizione degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra richiesti dalla legge neozelandese del 2002 sulla risposta al cambiamento climatico. Tale legge ampliava gli obblighi della Nuova Zelanda in quanto membro dell'Allegato I della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC), e richiedeva al Ministro di fissare un obiettivo di riduzione delle emissioni in linea con le dichiarazioni del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC), nonché di valutare l'opportunità di rivedere tale

obiettivo a fronte di analisi aggiornate in materia da parte dell'IPCC. L'Alta Corte aveva valutato la legalità di entrambi gli obiettivi 2030 e 2050 fissati dal Ministro nel 2015: per quanto riguarda l'obiettivo del 2050, la Corte aveva decretato che, sebbene ai sensi della legge del 2002 al Ministro fosse riconosciuta la discrezionalità di determinare e rivedere l'obiettivo di riduzione delle emissioni della Nuova Zelanda per il 2050, tale discrezionalità era limitata dallo scopo della Legge e dalle prove contenute nel V Rapporto di Valutazione dell'IPCC, che fissavano un obiettivo nazionale di emissioni inferiore a quello stabilito sulla base del IV Rapporto di Valutazione dell'IPCC. Tuttavia, poiché non era chiaro se una revisione dell'obiettivo del 2050 alla luce del V Rapporto IPCC avrebbe certamente condotto alla revisione dell'obiettivo della legge nazionale, e poiché la questione politica era stata superata dalle recenti elezioni (che nel 2017 avevano portato ad un avvicendamento del Ministro coinvolto nel ricorso), la Corte aveva concluso che il nuovo Ministro per il cambiamento climatico avrebbe dovuto rivedere l'obiettivo, ma non che una decisione di mantenere l'obiettivo esistente dopo tale revisione sarebbe stata necessariamente illegale. Per quanto riguarda l'obiettivo previsto nel piano di intervento neozelandese per il clima per il 2030, la Corte neozelandese aveva decretato di possedere l'autorità di rivedere la fissazione di quell'obiettivo da parte del Ministro competente, ma che non sussistevano ragioni per invalidarlo, in quanto questi non aveva commesso *«alcun errore rivedibile per cui la Corte possa intervenire»*<sup>[60]</sup>.

Per quanto attiene all'autorità degli organi giurisdizionali di esaminare le politiche di intervento contro il cambiamento climatico, l'Alta Corte aveva osservato come *«può essere appropriato che i tribunali nazionali svolgano un ruolo nel processo decisionale del governo sulle politiche relative al cambiamento climatico [...]. I tribunali nazionali hanno riconosciuto che l'intera materia non rappresenta una "no go area", sia perché lo Stato ha assunto degli obblighi internazionali, sia perché il problema è globale e gli sforzi di un Paese da solo non possono prevenire i danni alla popolazione di quel Paese e al loro ambiente, sia perché la risposta del Governo implica la ponderazione di fattori sociali, economici e politici, sia a causa della complessità della scienza. I tribunali hanno riconosciuto l'importanza della questione per il pianeta e i suoi abitanti, e che coloro che rientrano nella giurisdizione di una corte fanno necessariamente parte di tutti coloro che sono vittime di sforzi inadeguati rispetto al cambiamento climatico. Le*

*varie corti nazionali hanno ritenuto di avere un ruolo adeguato da svolgere nel processo decisionale del governo su questo argomento, pur sottolineando che ci sono limiti costituzionali rispetto alla misura con cui tale ruolo può estendersi. I rapporti dell'IPCC forniscono una base oggettiva su cui possono essere prese le decisioni. I rimedi sono concepiti per garantire che sia intrapresa un'azione appropriata, lasciando le scelte politiche sul contenuto di tale azione all'organo statale competente».*<sup>[61]</sup>

Sebbene sommario, anche il riferimento di Karlsruhe al caso “Juliana”<sup>[62]</sup> sollevato davanti ai giudici del IX Circuito delle Corti d’Appello degli Stati Uniti, conferma la possibilità di espansione del dialogo giurisdizionale sul clima in ambito internazionale. Ciò che secondo il BVerfG rileva nella decisione in questione, è che le esigenze di protezione non vengono meno per il fatto che il cambiamento climatico è un fenomeno globale, e che coinvolge la responsabilità di molti soggetti. Karlsruhe non ha tenuto conto del fatto che in “Juliana” la Corte d’appello avesse respinto con riluttanza il caso - pur condividendo il timore dei ricorrenti che il mondo sia «sull’orlo della distruzione»<sup>[63]</sup> a causa del cambiamento climatico. Ciononostante, secondo l’opinione della maggioranza dei giudici d’appello, non rientra nei loro poteri costituzionali fermare l’imminente catastrofe climatica, poiché «non tutti i problemi che pongono una minaccia - anche un chiaro e presente pericolo - all’esperimento americano possono essere risolti dai giudici federali»<sup>[64]</sup>. In ogni caso, sia “Thomson” che “Juliana” sono citate dal Tribunale Costituzionale Federale unitamente ad altre sentenze, a riprova del fatto che lo Stato non può sottrarsi alle proprie responsabilità in materia di protezione del clima chiamando in causa le emissioni di CO<sup>2</sup> prodotte in altri Stati<sup>[65]</sup>.

Manca nell’elenco, ma colpisce per la contiguità con le argomentazioni accolte da Karlsruhe, la sentenza della Corte Suprema USA *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* del 2.4.2007, un caso in cui dodici Stati e diverse città degli Stati Uniti avevano citato in giudizio l’*Environmental Protection Agency* (EPA) per costringere l’agenzia federale a classificare l’anidride carbonica e altri gas a effetto serra come sostanze inquinanti. Con una maggioranza di 5-4, la Corte aveva rinviato la questione all’EPA, chiedendo di motivare più adeguatamente le ragioni per cui essa escludesse i gas citati dalle sostanze inquinanti per l’ambiente. Nel corso del processo, l’EPA aveva escluso la possibilità che una

regolamentazione delle emissioni di nuovi veicoli (negli USA) potesse mitigare il cambiamento climatico globale, in quanto qualsiasi riduzione nazionale delle emissioni sarebbe stata vanificata dalla produzione di gas serra in altre parti del mondo, in particolare in Cina ed India. La Corte aveva dissentito sul punto, contraddicendo la cd. “*Death by Thousand Cuts Doctrine*”, secondo cui non è il taglio di un singolo albero a decretare la morte di una foresta: invece, i Supremi Giudici avevano osservato che l’assunto dell’EPA si basava sulla premessa sbagliata che un incremento marginale della riduzione di gas serra non possa essere invocato in sede giurisdizionale, appunto per la sua marginalità. In realtà, secondo la Corte l’enormità delle potenziali conseguenze legate al cambiamento climatico causato dall’uomo rende non determinante il fatto che i Paesi in via di sviluppo come Cina e India siano pronti ad aumentare le emissioni di gas serra in modo sostanziale, in quanto «una riduzione delle emissioni interne rallenterebbe il ritmo dell’aumento delle emissioni globali, indipendentemente da qualunque cosa accada altrove»<sup>[66]</sup>.

Le pronunce di Nuova Zelanda e Stati Uniti forniscono quindi una sorta di scudo contro la possibile obiezione che l’enfasi di Karlsruhe sulla responsabilità internazionale della protezione del clima sia espressione di una visione «tipicamente tedesca o almeno eurocentrica»<sup>[67]</sup> della materia. Anche a livello sovranazionale europeo, peraltro, è lecito attendersi in tempi brevi pronunce giurisprudenziali sugli stessi temi affrontati dalla decisione del Tribunale Costituzionale Federale<sup>[68]</sup>. Sono infatti diversi i casi sul clima attualmente pendenti davanti alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: è noto il ricorso di sei giovani portoghesi di età compresa tra gli 8 e i 21 anni contro 33 Stati membri del Consiglio d’Europa, dichiarato ammissibile a fine 2020<sup>[69]</sup> ed accompagnato da una grande attenzione mediatica, a cui si allinea il caso sollevato dall’associazione *Klima-Seniorinnen* contro la Svizzera<sup>[70]</sup>, ammesso alla valutazione della Corte di Strasburgo il 26 marzo 2021. La Corte EDU ha recentemente riconosciuto priorità a entrambi i casi, in considerazione dell’importanza e dell’urgenza delle sollevate. A questi due procedimenti potrebbe aggiungersi il ricorso presentato nell’aprile 2021 alla Corte di Strasburgo da un cittadino austriaco affetto da una forma di sclerosi multipla dipendente dalla temperatura (nota come *Fenomeno di Uthhoff*), costretto alla sedia a rotelle quando si raggiungono i 25 °C, le cui condizioni di vita sono quindi fortemente influenzate dalla situazione climatica.

In generale, sembra che si vada formando un'attenzione giudiziaria più forte – non solo in ambito europeo - riguardo agli obblighi degli Stati in tema di politiche climatiche. Sempre più spesso, i tribunali si vedono chiamati a riconoscere e denunciare i fallimenti dei legislatori nazionali rispetto alla protezione del clima. Anche se le singole sentenze non hanno un impatto diretto sui procedimenti in altri Paesi, esse possono incentivare le iniziative di potenziali ricorrenti presso altri tribunali nazionali, implementando un generale processo di consapevolezza dell'interdipendenza tra comportamenti umani, regolamentazione delle politiche ambientali e condizioni del clima a livello globale. Anche lo stesso BVerfG sembra intenzionato a favorire lo sviluppo di questa giurisprudenza ed un innovativo dialogo tra corti sui temi della tutela del clima, come dimostra la rapidità con cui sono state rese disponibili le traduzioni in inglese e francese del comunicato stampa riassuntivo dei tratti salienti della decisione, nonché – poco dopo – la sua traduzione integrale in lingua inglese sul sito della Corte tedesca.

Da notare, in chiusura, come appaiono non condivisibili le accuse secondo cui tali pronunce imporrebbero ai rispettivi legislatori nazionali delle revisioni normative talmente invasive delle discipline vigenti da compromettere il rispetto del principio della separazione tra i poteri. Se si accolgono le premesse scientifiche alla base delle sentenze citate, secondo cui sussiste uno stringente rapporto di causa/effetto tra le politiche climatiche e le condizioni di vita collettive attuali e (soprattutto) future, decisioni come quelle dello *Hoge Raad* olandese sul caso Urgenda o del BVerfG sul KSG risultano perseguire l'obiettivo di garantire diritti, libertà ed autonomie individuali, in piena conformità con il compito più tipico e consolidato che in era moderna sia stato attribuito al potere giudiziario<sup>[71]</sup>. Come è stato opportunamente sottolineato proprio a commento della sentenza in parola<sup>[72]</sup>, d'altro canto, se è vero che gli interessi in gioco in relazione alla tutela climatica esulano le esigenze delle sole generazioni presenti, è altrettanto vero che le conseguenze delle deliberazioni assunte (o meno) in materia impattano ormai direttamente sulla qualità dell'esistenza, quando non della mera sopravvivenza, dei nostri contemporanei, come purtroppo proprio i tragici eventi dello scorso luglio 2021 in Germania ancora una volta drammaticamente dimostrano.

1. Sui precedenti orientamenti giurisprudenziali in materia climatica in Germania v. tra gli

- altri W. Kahl, *Klimaschutz und Grundrechte*, Jura 2/2021, pp. 117-129; S. Mayer, *Grundrechtsschutz in Sache Klimawandel?*, in Neue Juristische Wochenschrift 20/2020, pp. 894-900; C. Bickenbach, *Subjektiv-öffentliches Recht auf Klimaschutz? Die Erderwärmung vor der Gerichte*, Juristen Zeitung 4/2020, pp. 168-177; A. Buser, *Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlichen Klimaklagen in Deutschland*, in Deutsches Verwaltungsblatt 21/2020, pp. 1389-1396.
2. BVerfG, sent. 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270, pubblicata il 29.4.2021.
  3. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), BGBl. I p. 2513 del 12 dicembre 2019.
  4. Per un esame della Legge sulla protezione del clima del 2019 v. J. Albrecht, *Das Klimaschutzgesetz des Bundes - Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte*, in Natur und Recht 42/2020, pp. 370-378.
  5. L'”obiettivo di Parigi” si riferisce all'Accordo di Parigi, il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla conferenza di Parigi sul clima (COP21) nel dicembre 2015. L'UE e i suoi Stati membri sono tra le 191 parti dell'accordo di Parigi. L'UE ha formalmente ratificato l'accordo il 5 ottobre 2016, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016. Affinché l'accordo entrasse in vigore, almeno 55 paesi che rappresentano almeno il 55% delle emissioni globali hanno dovuto depositare i loro strumenti di ratifica. L'obiettivo principale dell'accordo prevede una riorganizzazione delle politiche attuali, allo scopo di conseguire una condizione di neutralità rispetto al clima entro la fine del XIX secolo. In particolare, come ricordato, con l'accordo i governi si sono impegnati tra l'altro a mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine, e puntando a limitare l'aumento a 1,5°C. Il raggiungimento di questo obiettivo ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici per il futuro.
  6. IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].
  7. «Ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica».
  8. «La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge».
  9. «Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, in quanto non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale».
  10. «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».
11. «La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla».
  12. Artt. 3 comma 1 e 4 comma 1 frase 3 KSG in combinato disposto con l'allegato 2.
  13. Per una ricostruzione diacronica della dogmatica interpretativa seguita dal BVerfG dell'art. 20a GG fino al 2020, unitamente ad un'analisi delle novità rappresentate a riguardo dalla sentenza in commento, cfr. J. Berkemann, *“Freiheitschancen über die Generationen“ (Art 20a GG) - Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 16/2021, pp. 701-715.
  14. H. Arling, B. Peters, *Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit*, in *Legal Tribune Online*, 8.5.2021.
  15. V. *infra*, par. 5.
  16. H. P. Aust, *Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber?*, in *Verfassungsblog*, 5.5.2021. Per un primo commento alla decisione in lingua italiana v. *Intervista a Giuliano Amato sulla sentenza in materia di protezione del clima della Corte Costituzionale federale tedesca*, *Radio Radicale*, 10.5.2021 (consultato il 3.9.2021).
  17. 1 BvR 310/84, Rn. 35.
  18. K.-P. Sommermann, *Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen*, in *Der Staat* 3/1993), 430-447.
  19. 1 BvR 481/01.
  20. V. tra gli altri M. Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Mohr Siebeck 2014, 9.
  21. 1 BvR 2266/04, Rn. 5, 8, 25; 1 BvR 481/01, Rn. 18;
  22. 1 BvR 1783/99.
  23. 1 BvR 1762/95, Rn. 60.
  24. BVerwG 4 B 46.10.
  25. J. Berkemann, *cit.*, 705.
  26. BVerwG 8 C 13.05, Rn. 19: *«L'obbligo di proteggere le fondamenta naturali è concepito come un obiettivo statale, vale a dire che il potere statale è costituzionalmente obbligato a proteggere il bene comune «fondamenta naturali della vita» nel senso di un'esigenza di ottimizzazione (Optimierungsgebot). La protezione dell'ambiente diventa così un compito fondamentale dello Stato. »*; 2 BvF 1/07, Rn. 73: *«L'estensione dei periodi transitori viola anche il requisito di ottimizzazione sancito dall'art. 20a della Legge Fondamentale, secondo il quale, tra diverse alternative disponibili, deve essere scelta quella che pregiudica meno l'interesse protetto»*.
  27. Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 - ZuG 2007)
  28. 1 BvF 1/05, Rn. 110, secondo cui la legge impugnata *«non viola il dovere costituzionale dello Stato di proteggere le basi naturali della vita»*.
  29. 2 BvF 1/07, Rn. 122: *«Una formulazione specifica del modo in cui ciò [la tutela degli animali, N.d.A.] avviene non può essere ricavata dall'art. 20a della Legge Fondamentale.*

*Se però il Legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale di emanare norme sub-legislative nell'ambito della disciplina sulla protezione degli animali, ha limitato il potere discrezionale del soggetto chiamato a regolare la materia [...] con disposizioni procedurali che mirano proprio a promuovere il raggiungimento di risultati [...] materialmente in linea con la protezione degli animali e quindi servono allo scopo statale della protezione degli animali, allora è violato non solo il diritto comune, ma anche l'art. 20a della Legge Fondamentale, se la procedura non viene seguita come prescritto dalla legge».*

30. 2 BvF 1/07, Rn. 121.
31. 1 BvF 3/11, Rn. 47: *«L'obiettivo di protezione dell'ambiente perseguito dal Legislatore è una motivazione di fatto (Sachgrund) la cui legittimità risulta, tra l'altro, dal mandato contenuto nell'articolo 20a della Legge fondamentale di proteggere le basi naturali della vita nella responsabilità per le generazioni future [...]. Questo mandato può allo stesso tempo esigere la prevenzione del pericolo e legittimare la precauzione del rischio. Tra i beni ambientali protetti dall'articolo 20a della Legge fondamentale c'è anche la protezione del clima perseguita dalla tassazione [del traffico aereo, N.d.A.]».*
32. 1 BvR 1178/07, Rn. 33: *«L'art. 20a della Legge Fondamentale obbliga il Legislatore ad attuare il mandato contenuto nell'art. 20a della Legge Fondamentale quando legifera e ad emanare disposizioni appropriate di protezione ambientale. In questo, al Legislatore è riconosciuto un ampio margine di autonomia di intervento».*
33. 1 BvR 1178/07, Rn. 55.
34. Valuta molto positivamente la scelta di Karlsruhe di rifarsi a dati scientifici per giustificare la propria decisione Matthias Goldmann, secondo il quale, l'*expertise* dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) – istituzione sovranazionale particolarmente affidabile di cui il BVerfG ricorda in dettaglio i metodi di lavoro e di cui richiama sistematicamente le conclusioni delle ricerche condotte sull'emergenza climatica-, non deriva solo dal suo alto livello di competenza e dalla ricchezza delle informazioni prese in considerazione, ma anche dal suo carattere internazionale. La pluralità di esperti scientifici che l'IPCC raccoglie assicura un pluralismo analitico molto utile e salvaguarda il dibattito (anche a livello politico-istituzionale) dai rischi di un campanilismo legato a punti di vista puramente nazionali. A questo proposito, osserva Goldmann, l'uso dei rapporti dell'IPCC da parte del BVerfG *«resuscita la speranza funzionalista nelle istituzioni internazionali come rifugi di un discorso razionale, una qualità rara in tempi di polarizzazione della società, di diffusione dell'autocrazia, di sfiducia nelle istituzioni pubbliche e persino di disinformazione sponsorizzata dallo stato. Mentre si potrebbe essere perdonati per essere scettici sulle informazioni provenienti dai governi, sembra impossibile per uno, o anche per un gruppo di attori o Stati, influenzare significativamente un'istituzione come l'IPCC»*, cfr. M. Goldmann, *Judges for Future. The Climate Action Judgment as a Postcolonial Turn in Constitutional Law?*, in *Verfassungsblog*, 30.4.2021.
35. K. Faßbender, *Der Klima-Beschluß des BVerfG - Inhalte, Folgen und offene Fragen*, in *Neue Juristische Wochenschrift* 29/2021, pp. 2085-2091.
36. Questa concezione di validità "transfrontaliera" dei diritti fondamentali garantiti dalla



Legge Fondamentale era stata espressamente affermata in una sentenza del 19 maggio 2020, in cui il Primo Senato del BVerfG aveva dichiarato che il Servizio Federale di Intelligence (*Bundesnachrichtendienst* - BND) è vincolato dai diritti fondamentali riconosciuti nel GG nell'effettuare la sorveglianza delle telecomunicazioni di stranieri in altri Paesi, e che la regolamentazione delle competenze del BND vigente al momento del ricorso violava il diritto fondamentale alla privacy delle telecomunicazioni (Art. 10 I GG) e la libertà di stampa (Art. 5 I 2 GG), con riferimento alla raccolta e al trattamento dei dati, alla condivisione dei dati così ottenuti con altri organismi e alla cooperazione con i servizi segreti stranieri. La sentenza ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 1 III GG, la vincolatività della Legge Fondamentale sul rispetto delle libertà in essa riconosciute non è limitato al territorio tedesco, e che quantomeno i diritti garantiti dagli artt. 10 I e 5 I 2 GG in quanto tutele contro l'interferenza dello Stato, offrono protezione contro la sorveglianza delle telecomunicazioni anche rispetto agli stranieri in altri Paesi, indipendentemente dal fatto che la sorveglianza sia condotta dall'interno della Germania o dall'estero, cfr. BVerfG, 1 BvR 2835/17 del 19.5.2020, per un commento alla sentenza cfr. B. Schiffbauer, *Die Würde des Rechtsstaats ist unantastbar*, in JuWissBlog 75/2020 del 19.5.2020.

37. M. Goldmann, *Judges for Future*, cit.
38. «*In ogni caso, sembra possibile che i diritti fondamentali del Grundgesetz, intesi come salvaguardia intertemporale della libertà, proteggano da normative che permettono tale consumo [di emissioni, N.d.A.] senza tenere sufficientemente conto della libertà futura che viene in tal modo messa in pericolo*», 1 BvR 2656/18, Rn. 122.
39. M. Breuer, *Die Freiheit der Anderen*, in Verfassungsblog, 18.5.2021.
40. H. P. Aust, *Klimaschutz aus Karlsruhe*, cit. (nota 16).
41. A. Kaufmann, «*Jetzt handeln, sonst droht später eine Ökodiktatur*» (intervista a Christian Callies), in Legal Tribune Online, 29.4.2021.
42. 1 BvR 2656/18, Rn. 192.
43. Id., Rn. 248.
44. Id., Rn. 261.
45. Id., Rn. 194.
46. Id.
47. Id.
48. C. Callies, *Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?*, in Zeitschrift für Umweltrecht, 6/2021, 355-357.
49. M. Ruttloff, L. Freihoff, *Intertemporale Freiheitsicherung oder doch besser „intertemporale Systemgerechtigkeit“? - auf Konturensuche*, in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 13/2021, pp. 917-922.
50. A.-J. Saiger, *The Constitution Speaks in the Future Tense: On the Constitutional Complaints Against the Federal Climate Change Act*, in Verfassungsblog, 29.4.2021.
51. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Drucksache 19/30230, 2.6.2021.
52. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Lesefassung des

- Bundes-Klimaschutzgesetzes 2021 mit markierten Änderungen zur Fassung von 2019, 7.7.2021.
53. Per un sunto dettagliato dei contenuti della riforma del KSG v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, *Novelle des Klimaschutzgesetzes vom Bundestag beschlossen*, 24.6.2021.
  54. Il Consiglio di esperti per le questioni climatiche, noto anche come *Klimarat*, è un organismo con sede a Berlino istituito sulla base della Legge sulla protezione del clima (KSG) nell'agosto 2020, con il compito di esaminare i dati sulle emissioni presentati dall'Agenzia federale dell'ambiente e presentare una valutazione dei rischi dei dati pubblicati al Governo federale e al Bundestag.
  55. M. Ehrmann, *Klimaschutzgesetz: Entscheidung des BVerfGs und Änderung des Gesetzes*, in *Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, 2/2021, pp. 139-146.
  56. Hoge Raad, sent. nr. 19/00135 del 20.12.2019. Per commenti e disamina della decisione v. J. Spier, *'The "Strongest" Climate Ruling Yet': The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review* 2020, pp. 319-391; J. Lin, *The first successful climate negligence case: A comment on Urgenda foundation v. the state of The Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*, in *Climate Law*, 1/2015, pp. 65-81; K.J. De Graaf, J.H. Jans, *The Urgenda decision: Netherlands Liable for role in causing dangerous global climate change*, *Journal of Environmental Law*, 3/2015, pp. 517-527; J. Verschuuren, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 1/2019, pp. 94-98; I. Leijten, *Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2/2019, pp. 112-118.
  57. Art. 2 (Diritto alla vita): «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena».
  58. Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare): «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».
  59. *Friends of the Irish Environment v Government of Ireland*, Appeal No: 205/19 del 31.7.2020. Per un commento della decisione cfr. O. Kelleher, *The Supreme Court of Ireland's decision in Friends of the Irish Environment v Government of Ireland ("Climate Case Ireland")*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 9.9.2020.

60. Thomson v. Minister for Climate Change Issues, [2017] NZHC 733, Nr. 179.
61. Id., Nr. 133. Per un commento alla decisione e una riflessione sulla giustiziabilità delle dichiarazioni sul cambiamento climatico nell'ordinamento della Nuova Zelanda v. A. Dartnall, *The legal enforceability of climate change declarations*, in New Zealand Law Society, 22.3.2021.
62. Juliana v. United States of America, Ninth Circuit Courts of Appeal, No. 18-36082. Per un commento della sentenza in parallelo con il caso "Urgenda" cfr. P. Farah, *Urgenda vs. Juliana: Lessons for Future Climate Change Litigation Cases*, 2020.
63. Id., p. 11.
64. Id., p. 30. "Juliana" riguarda il caso di 21 giovani uniti ad altri ricorrenti, che contestavano le decisioni del Presidente degli Stati Uniti e di diversi Dipartimenti e agenzie federali, ritenendo che queste decisioni «hanno sostanzialmente causato il riscaldamento del pianeta e l'innalzamento degli oceani». Il 10 novembre 2016, il Giudice Federale della Corte Distrettuale dell'Oregon Ann Aiken aveva emesso un'opinione ed un'ordinanza che negava le richieste di dismissione del caso presentate dal Governo Federale e dagli *stakeholders* industriali intervenuti. Il giudice Aiken aveva stabilito che la *political question doctrine* non si applicava al caso in esame, e che i ricorrenti fossero legittimati a stare in giudizio. Soprattutto, il giudice Aiken aveva nella sua ordinanza articolato un nuovo diritto fondamentale, il diritto a un sistema climatico capace di sostenere la vita umana, accompagnandolo ad un eloquente promemoria sul ruolo e la responsabilità del potere giudiziario di sostenere i diritti costituzionali nel suo ruolo di potere paritario ("*co-equal*") dello Stato, cfr. Juliana et al. V. United States of America, Case No. 6:15-cv-01517-TC, Opinion and Order, 10.11.2016, p. 54.
65. 1 BvR 2656/18, Rn. 203.
66. Massachusetts v. Environmental Protection Agency, Massachusetts v. Environmental Protection Agency (549 U.S. 497) del 2.4.2007, p. 23. Per un commento sulla decisione cfr. J. Peel, *Issues in Climate Change Litigation*, in Carbon & Climate Law Review, 1/2011, pp. 15-24
67. K. Gelinsky, M.-C. Fuchs, *Bitte noch mehr: Rechtsprechungsdialog im Karlsruher Klimabeschluss*, in Verfassungsblog, 26.5.2021.
68. Noerr, „Klima-Compliance“: Nach Bundesverfassungsgericht und Rechtbank Den Haag erböht auch der EuGH den Handlungsdruck, 4.6.2021.
69. Nel loro ricorso, che richiama le argomentazioni della sentenza Urgenda, i ragazzi accusavano 33 Paesi membri del Consiglio Europeo (tra cui l'Italia) di violare i diritti umani, mettendo a rischio il benessere psicofisico delle future generazioni. Pur avendo firmato l'accordo di Parigi del 2015, i Paesi citati in giudizio non si sarebbero sufficientemente impegnati nella lotta contro il cambiamento climatico. Le misure per ridurre le emissioni gas serra sarebbero state inadeguate, causando un drastico innalzamento delle temperature non solo all'interno dei confini europei, ma in tutto il mondo. Una decisione della Corte EDU sarebbe attesa entro il 2021.
70. L'associazione *Klima-Seniorinnen* riunisce iscritti appartenenti alla terza età, e con il

## CERIDAP

ricorso citato si propone di indurre le autorità federali svizzere a correggere il corso della politica climatica nazionale, ritenendo gli attuali obiettivi e misure climatiche in atto non sufficienti per limitare il riscaldamento globale in misura sicura.

71. C. Eckes, *Separation of Powers in Climate Cases. Comparing cases in Germany and the Netherlands*, in *Verfassungsblog*, 10.5.2021.
72. W. Frenz, *Klimagrundrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 16/2021, 715-725.