

## Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell'uomo

di Giorgio Grasso

1. Tra i numerosi spunti di riflessione che la già “storica” sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [\*Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse\*](#) del 9 aprile 2024 offre allo studioso del diritto costituzionale comparato<sup>1</sup>, certamente è di assoluto rilievo il ripetuto richiamo che la pronuncia fa al principio della separazione dei poteri e alla tensione tra una concezione maggioritaria della democrazia, che affida il compito di decidere anche le questioni climatiche ai Parlamenti, ai Governi o al popolo, quale vero e proprio organo costituzionale, come nel caso elvetico, e una concezione che si può definire “madisoniana” e che, al fine di preservare l'essenza dello Stato di diritto, riconosce un ruolo sussidiario, nel processo decisionale democratico, agli organi giurisdizionali, a livello nazionale (giudici comuni o Corti costituzionali) o internazionali, come la stessa Corte EDU.

A conferma di quanto si è appena osservato, basti qui citare alcuni passi della poderosa pronuncia (siamo, in particolare, ai suoi paragrafi 412 e 413), nella versione originale in lingua francese: “Une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif, ou fournir un substitut à celles-ci. Toutefois, la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l'État de droit. La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques”, aggiungendo poco dopo: “étant donné ... que la responsabilité concernant ces questions relève nécessairement des pouvoirs législatif et exécutif en premier lieu et, d'autre part, que les conséquences et problèmes résultant des effets néfastes du changement climatique sont de nature intrinsèquement collective, le point de savoir qui peut, dans ce contexte, chercher à obtenir une protection judiciaire sur le fondement de

---

<sup>1</sup> Mi limito a richiamare, nella dottrina italiana, il bel commento di F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in corso di pubblicazione in *DPCE-online*, 2024; vedi inoltre G. Grasso-A. Stevanato, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in corso di preparazione per *Corti Supreme e Salute*, 2024.

la Convention ne revient pas à rechercher simplement qui peut saisir la justice de ce problème général, en s’adressant d’abord aux juridictions, puis à la Cour; ce point soulève des questions plus vastes touchant à la séparation des pouvoirs”.

2. In tale contesto, quindi, appaiono meritevoli di attenzione le Dichiarazioni, praticamente in fotocopia, approvate rispettivamente il 5 e il 12 giugno dalle due Camere del Parlamento svizzero, il [Consiglio degli Stati](#) e il [Consiglio nazionale](#), con le quali l’organo legislativo rossocrociato ha invitato, tra l’altro, il Consiglio federale “a impegnarsi attivamente presso i competenti organismi del Consiglio d’Europa nell’intento di difendere gli interessi della Svizzera”, anche trasmettendo al Comitato dei Ministri del medesimo Consiglio d’Europa, ai sensi dell’art. 46 della CEDU, una serie di informazioni, riguardanti il piano di azione della Confederazione in campo climatico, tra cui non può non colpire quella che conclude le due Dichiarazioni e che si riporta interamente: “la Svizzera non vede ... alcuna ragione per dare ulteriore seguito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 9 aprile 2024, dato che gli sforzi precedentemente e attualmente profusi ... in materia di politica climatica soddisfano i requisiti in termini di diritti umani formulati nella sentenza”.

Dall’esame dei lavori parlamentari, che avevano preso avvio presso la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati il 22 maggio 2024, con la successiva approvazione del testo a maggioranza, per vedere, qualche giorno dopo, anche l’omologa Commissione del Consiglio nazionale accodarsi, mettendo in discussione e poi votando, sempre a maggioranza, un identico testo, così come dalla lettura dei due documenti, si coglie nitidamente la contrapposizione tra due modi di intendere, politicamente e in punto di diritto, il principio della separazione dei poteri.

3. Politicamente, intanto, sia al Consiglio degli Stati, sia al Consiglio nazionale, si è coagulata a favore della proposta una maggioranza di centro-destra, di matrice “borghese”, per utilizzare un aggettivo caro al sistema partitico elvetico, che ha riunito insieme i deputati del partito maggioritario svizzero, l’Unione Democratica di Centro, collocata nella parte più a destra dello scacchiere politico, quelli dell’altro partito di destra, con posizioni più moderate, il Partito Liberale Radicale, fondatore della Svizzera moderna, e i deputati del Centro, il “vecchio” Partito Popolare Democratico. I primi sono la forza politica che negli ultimi anni ha condotto, tra l’altro, la sua battaglia contro la Corte EDU, considerandola a torto un giudice straniero, che mette a repentaglio gli interessi della Confederazione, come se la Svizzera non avesse da tempo aderito alla CEDU: battaglia inutile, del resto, perché nel 2018 il popolo e i Cantoni avevano respinto

largamente [l'iniziativa popolare per l'autodeterminazione del diritto svizzero](#), rispetto al diritto internazionale e ai suoi giudici (lo ha ricordato anche recentemente, con tutta la sua autorevolezza, [Pascal Mahon](#)). Ma tra i sostenitori delle Dichiarazioni vi è stato anche un influente deputato socialista del Consiglio degli Stati, il presidente della sua Commissione degli affari giuridici, Daniel Jositsch, ["mancato" consigliere federale](#) dopo le elezioni del 22 ottobre 2023, che è stato anche il relatore, se non il redattore del testo. Contrari radicalmente alla proposta sono stati, invece, i deputati del Partito socialista e dei due partiti ecologisti, i Verdi e i Verdi liberali, che però sono rimasti in netta minoranza, ricordando che nel voto in Assemblea, al Consiglio degli Stati, i suffragi a favore sono stati 26 e i contrari 17, senza alcuna astensione, mentre al Consiglio nazionale 111 deputati si sono espressi per il sì, 72 per il no, con ben 10 astenuti.

4. Giuridicamente, le due Dichiarazioni contestano alla Corte EDU di aver impiegato, nella pronuncia riguardante le anziane per il clima, un metodo di esegesi della Convenzione "quale 'strumento vivente' [che] oltrepassa i limiti dell'interpretazione dinamica", per travalicare i confini "dello sviluppo del diritto concessi a un tribunale internazionale", tanto da esporsi "al rimprovero di esercitare un attivismo giudiziario inammissibile e inappropriato", che rischia di indebolire la stessa legittimazione dell'organo. Le Dichiarazioni chiedono tra l'altro alla Corte di impegnarsi, in futuro, a "rispettare i processi democratici degli Stati Parte", invitando, come già ricordato in esordio, il Consiglio federale a fornire al Comitato dei Ministri un elenco di informazioni, che dimostrerebbero che nella Patria di Guglielmo Tell, tutto sommato, la lotta contro il cambiamento climatico è stata presa sul serio e gli impegni internazionali assunti sono stati pienamente rispettati. Non vi è nessun cenno, nelle Dichiarazioni, a quel passaggio cruciale della sentenza (siamo ai paragrafi 565, 566 e 567), nel quale la Corte ha evidenziato la violazione dell'art. 8 CEDU da parte della Svizzera, proprio perché la legge sul clima, approvata dal *referendum* nel giugno del 2023 – dopo che il popolo svizzero aveva rigettato due anni prima una disciplina ben più restrittiva (vedine il commento di [Giorgio Grasso](#) e di [Alice Stevanato](#)) – è del tutto carente nell'enunciare le misure concrete che il Consiglio federale dovrà sottoporre all'Assemblea federale, per dare attuazione agli obiettivi fissati dalla legge, oltre a non prevedere stringenti scadenze temporali ("À cet égard, la Cour note que la loi sur le climat fixe des objectifs d'ordre général, mais que les propositions de mesures concrètes visant leur réalisation ne sont pas énoncées dans la loi et doivent encore être déterminées par le Conseil fédéral et soumises 'suffisamment tôt' à l'Assemblée fédérale").

Va osservato anche che la discussione in Consiglio degli Stati è stata preceduta dall'audizione di numerosi esperti, nel campo del diritto costituzionale e dei diritti dell'uomo in particolare, del cui orientamento complessivamente favorevole alla pronuncia, in mancanza della pubblicità dei relativi verbali, si dà conto qua e là nel dibattito parlamentare. È anche sorreggendosi su quanto affermato da questi diversi studiosi che, forse meglio di tutti gli interventi contrari all'adozione delle due Dichiarazioni, è stato il deputato socialista Carlo Sommaruga a evidenziare la "rottura del principio della separazione dei poteri", frutto di un inammissibile attacco politico contro il potere giudiziario, altresì evocando esempi molto forti: "Le diktat de la politique sur le pouvoir judiciaire est la caractéristique, d'une part, des Etats autoritaires antidémocratiques comme la Russie ou la Turquie, qui veulent une justice à la botte du pouvoir politique et, d'autre part, de celle des Etats illibéraux comme la Hongrie ou la Pologne, qui mettent les politiques nationales au-dessus des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie, qu'incarnent justement la CEDH et les décisions de sa Cour. Et, enfin, c'est la caractéristique de personnalités politiques comme Donald Trump et Jair Bolsonaro, qui méprisent l'Etat de droit et estiment que toute décision de justice qui ne s'inscrit pas dans leur vision politique est un abus de pouvoir". Ma soprattutto, al di là della provocazione politica di queste parole, che pare quasi iperbolica per i termini di paragone impiegati, il deputato socialista smonta l'auspicio finale delle due Dichiarazioni, riportato all'inizio di queste note, quello che invita il Consiglio federale a comunicare al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che la Svizzera non intende sostanzialmente applicare la decisione della Corte EDU: "Il faut se pincer pour y croire. La majorité de la Commission des affaires juridiques, soit de la commission qui aujourd'hui théoriquement dispose de la plus grande expertise juridique, propose tout simplement de ne pas se soumettre à une décision de justice". Quella giurisprudenza evolutiva, utilizzata dalla Corte EDU e ora messa alla berlina dalla maggioranza parlamentare, ha aggiunto Sommaruga, è la stessa che ha permesso al Tribunale federale svizzero di riconoscere progressivamente il godimento di diritti fondamentali non scritti, che la revisione totale della Costituzione federale del 1999 è poi venuta a integrare nel testo costituzionale. Ed a Daniel Jositsch, che aveva accusato la Corte EDU di aver violato la sovranità svizzera e di aver disprezzato la sua democrazia diretta, "comme si notre système démocratique valait plus que les démocraties représentatives des autres Etats européens et qui, de ce fait, justifierait, dans la mise en application de la CEDH, une exception suisse pour ne pas la mettre en force dans certaines situations", Sommaruga risponde affermando che la democrazia diretta potrà continuare a manifestarsi, perché la Corte EDU, "eu regard à la complexité et à la nature des questions en jeu" (vedi il paragrafo 657

della pronuncia), non ha indicato alla Svizzera quali misure concretamente adottare, ai sensi dell'art. 46 della CEDU: “Demain, le Conseil fédéral viendra avec une proposition, il y aura un débat parlementaire et, si jamais, un référendum”.

5. Tuttavia, il suo accorato appello a respingere il testo della Dichiarazione “pour motif de violation du principe de séparation des pouvoirs” è caduto nel vuoto, mentre spetterà ora al Consiglio federale dare seguito a questa chiara indicazione parlamentare, nel dialogare con il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa, “pour déterminer précisément les mesures à prendre” (così ancora il paragrafo 657 della pronuncia).

Nel rispetto rigoroso del principio di collegialità che costituzionalmente (si veda l'art. 177, capoverso 1, della Costituzione federale del 1999) guida le sue decisioni e con una composizione in cui continua a reggere un'idea di concordanza (la nota formula magica), che garantisce la rappresentanza al suo interno dei quattro principali partiti politici del Paese, rimasti su posizioni ben distinte in occasione del voto parlamentare oggetto di queste brevi considerazioni, non è scontato prevedere quale concezione della separazione dei poteri prevarrà, nel Consiglio federale, se quella della Corte EDU<sup>2</sup> o quella dell'Assemblea federale.

---

<sup>2</sup> Senza poter approfondire ulteriormente l'argomento (ma vedi G. Grasso-A. Stevanato, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, cit.), anche nell'opinione parzialmente concordante e parzialmente dissenziente del giudice britannico Tim Eicke, che accompagna la pronuncia *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, è richiamato il principio della separazione dei poteri, evidenziandosi la grande cautela che dovrebbe avere la Corte EDU, rispetto alla circostanza del rigetto con il *referendum* del 13 giugno 2021 della legge sul clima, per impedire che la Corte possa essere percepita “to be relying (at least in part) on this very expression of the democratic will of the people of Switzerland as a basis for finding a violation of Article 8”.