

Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione

di Francesco Gallarati

Abstract: *Framework laws on climate change in EU Member States: a comparative overview* – In recent years an increasing number of States around the world have adopted framework laws establishing legally binding greenhouse-emissions reduction targets. Although these laws share some common elements, many differences stand out as regards the role of parliaments, the justiciability of the reduction targets etc. Given this context, the paper undertakes a comparative analysis of the framework laws adopted by EU Member States, in order to establish which legal solutions offer a stronger support to climate action. The outputs of this analysis will finally allow to rank the climate framework laws along a legal-force scale.

3459

Keywords: Climate change; Climate legislation; Climate neutrality; National climate acts; Framework legislation.

1. Le leggi-quadro sul clima: un inquadramento

Secondo il sito *Climate Change Laws of the World*¹, che contiene il più completo *database* di legislazione e giustizia climatica, alla data in cui si scrive nel mondo sono in vigore 2382 leggi sul cambiamento climatico².

Questi numeri, se da un lato riflettono una tendenza che è in corso a livello globale dagli anni Novanta³, non devono tuttavia trarre in inganno. In questa statistica, infatti, sono computate non soltanto le leggi approvate dai parlamenti, ma anche gli atti di *policy* adottati dagli esecutivi sotto diverse denominazioni. Inoltre, anche considerando i soli atti legislativi in senso

¹ Il *database* Climate Change Laws of the World, disponibile all'indirizzo climate-laws.org, è curato dal Grantham Research Institute on Climate Change presso la London School of Economics, in collaborazione con il Sabin Center on Climate Change Law della Columbia Law School.

² Ultima consultazione avvenuta il 25 ottobre 2021.

³ Per un'analisi dei fattori che, negli ultimi decenni, hanno contribuito alla diffusione di questa tipologia di atti legislativi, v. in particolare S. Fankhauser, C. Gennaioli, M. Collins, *Do international factors influence the passage of climate change legislation?* in *Climate Policy*, 2016. A. Claire, S. Fankhauser, C. Gennaioli, *The national and international drivers of climate change legislation*, in A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany (ed.), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, 2017, 19 ss.; S. Fankhauser, C. Gennaioli, M. Collins, *Domestic Dynamics and International Influence. What Explains the Passage of Climate Change Legislation*, Working Paper 156, Grantham Research Institute, 2014.

stretto, che rappresentano circa un terzo del totale⁴, il catalogo contiene leggi con oggetti e ambiti di applicazione molto variegati. Soltanto alcune delle leggi contenute nel predetto *database*, infatti, hanno ad oggetto specificamente i cambiamenti climatici, mentre la maggior parte di esse tratta argomenti di politica energetica e climatica in senso lato, come la produzione di energie rinnovabili e l'efficienza energetica, che solo indirettamente hanno riflessi sulla riduzione delle emissioni climalteranti⁵.

Nell'ambito della più ampia categoria delle "leggi climatiche"⁶, è possibile poi isolare una sotto-categoria di atti legislativi, che negli ultimi anni ha conosciuto una notevole diffusione nel panorama comparato, il cui oggetto consiste specificamente nella fissazione di obiettivi di riduzione delle emissioni a livello nazionale e nella predisposizione degli strumenti giuridici necessari per il relativo perseguimento. Si tratta cioè di leggi che non hanno ad oggetto l'implementazione di singole politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, ma il cui obiettivo consiste nella fissazione di una cornice normativa, all'interno della quale devono poi andare ad inserirsi le singole misure settoriali di mitigazione ed adattamento⁷.

⁴ Cfr. A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany, *Introduction*, in Id (ed.), *Trends in Climate Change*, cit., 4, i quali osservano inoltre che nei Paesi del G20 circa due terzi degli interventi in materia climatica hanno natura legislativa, mentre nei Paesi meno sviluppati tale porzione è inferiore ad un quarto. Questa differenza sarebbe dovuta, secondo gli Autori, al fatto che nei Paesi più arretrati le politiche climatiche sono ancora ad uno stadio di maturazione precedente, sicché le misure contenute negli atti di *policy* non sono ancora state recepite in una legge.

⁵ Sempre secondo A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany, *Introduction*, cit., 4, solo un quarto delle leggi ricomprese nel *database* hanno ad oggetto specificamente i cambiamenti climatici, mentre oltre il 40% delle leggi ivi contenute hanno ad oggetto l'energia.

⁶ Per un inquadramento generale sul fenomeno della legislazione climatica nel mondo, si vedano gli studi politologici di A. Averchenkova, S. Fankhauser, M. Nachmany (ed.), *Trends in Climate Change Legislation*, cit.; R. Falkner (ed.), *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, Chichester, 2013; T. Townshend, S. Fankhauser, A. Matthews, C. Feger, J. Liu, T. Narciso, *Legislating Climate Change at the National Level*, in *Environment*, 2011, 53(5); T. Townshend, S. Fankhauser, R. Aybar, M. Collins, T. Landesman, M. Nachmany, C. Pavese, *How National Legislation Can Help to Solve Climate Change*, in *Nature Climate Change*, 2015, 3; G. Iacobuta, N. K. Dubash, P. Upadhyaya, M. Deribe, N. Höhne, *National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update*, in *Climate Policy*, 2018, 18:9, 1114-1132. Un'utile fonte di informazioni sull'evoluzione della legislazione climatica a livello globale sono i *Policy briefs*, intitolati "Global trends in climate change legislation and litigation", pubblicati annualmente dal Grantham Research Institute e disponibili sul sito www.lse.ac.uk.

⁷ Su questa particolare categoria di atti legislativi sono disponibili diversi studi anche di carattere comparato. Per quanto riguarda, in particolare, gli studi giuridici, si veda il recente volume di T. Muinzer (ed.) *National Climate Change Acts. The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, London, 2020; nonché, al suo interno, i saggi di T. Muinzer, *What Do We Mean When We Talk about National 'Climate Change Acts' and How Important are They in the Context of International Climate Law?*; M. Duwe, R. Bodle, "Paris Compatible" *Climate Change Acts? National Framework Legislation in an International World*; T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating National Climate Change Acts*. Tra gli studi più risalenti, pubblicati all'indomani dell'adozione del *Climate Change Act* del Regno Unito, meritano di essere menzionati i saggi di R. Brewster, *Stepping Stone or Stumbling Block: Incrementalism and National Climate Change Legislation*, in *Yale Law and Policy Review*, 2009; R. Cowart, *Carbon Caps and Efficiency Resources*:

Queste leggi, che nel prosieguo del presente lavoro saranno denominate “leggi-quadro sul clima”⁸, sono state oggetto di diversi tentativi di definizione da parte della dottrina a livello internazionale⁹. Ai fini del presente contributo, si assumerà in particolare la definizione fornita da Nash e Steurer sulla Rivista *Climate Policy* (2019)¹⁰:

«framework legislation adopted by parliament that lays down general principles and obligations for climate change policymaking in a nation-state (or sub-state entity), with the explicit aim of reducing greenhouse gas (GHG) emissions in relevant sectors through specific measures to be implemented at a later stage. Our definition excludes climate strategies or policies of the executive, and it excludes climate legislation focusing on specific sectors and/or policy instruments (such as framework legislation related to the EU Emission Trading Scheme)».

In altri termini, in base alla suddetta definizione, una legge appartiene alla categoria delle leggi-quadro sul clima quando presenti le seguenti caratteristiche:

How Climate Legislation Can Mobilize Efficiency and Lower the Cost of Greenhouse Gas Emission Reduction, in *Vermont Law Review*, 2008.

Per quanto riguarda invece le analisi politologiche, si vedano in particolare S.L. Nash, R. Steurer, *Taking stock of Climate Change Acts in Europe: Living policy processes or symbolic gestures?* in *Climate Policy*, 2019, 19(8), 1052–1065; N. Evans, M. Duwe, *Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies*, Ecologic Institute, Berlino, 2021; S.L. Nash, R. Steurer, *Climate Change Acts in Scotland, Austria, Denmark and Sweden: the role of discourse and deliberation*, in *Climate Policy*, 2021; D. Torney, *Climate laws in small European states: Symbolic legislation and limits of diffusion in Ireland and Finland*, in *Environmental Politics*, 2019, 28(6), 1124–1144; S.M. Eskander, S. Fankhauser, J. Setzer, *Global Lessons from Climate Change Legislation and Litigation*, NBER Working Paper No. 27365, giugno 2020. Si segnala inoltre la ricerca della Fondazione Europea sul Clima (ECF), pubblicata nel febbraio 2020, disponibile in italiano con il titolo “Leggi sul clima in Europa. Buone pratiche per gestire la transizione verso zero emissioni” e consultabile sul sito www.europeanclimate.org/net-zero-2050. Si veda anche lo studio del Nordic Council, pubblicato nel 2017, intitolato “*Clever Climate Legislation, A hands-on guide for parliamentarians to achieve the Paris Agreement*”, disponibile sul sito www.diva-portal.org.

⁸ Sul concetto di legge-quadro, applicato al contesto del cambiamento climatico, si veda in particolare T. Muinzer, *What Do We Mean*, cit.

⁹ Il più avanzato tentativo di inquadramento di questo istituto, dal punto di vista giuridico, è quello operato da T. Muinzer, *What are national ‘climate change acts’?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2021, dove l’Autore mette in guardia dai rischi insiti nell’utilizzo di espressioni generiche e atecniche quali “*climate change acts*” e propone, quindi, l’utilizzo della nozione, giuridicamente più determinata, di “*national framework climate legislation*”. Sullo stesso tema, del medesimo autore v. anche T. Muinzer, *What Do We Mean*, cit.

¹⁰ S.L. Nash, R. Steurer, *Taking stock*, cit. Si vedano però, rispetto a tale definizione, le puntualizzazioni effettuate da T. Muinzer, *What are national ‘climate change acts’?*, cit., 13-14. Quest’ultimo Autore propone quindi una diversa definizione, anch’essa meritevole di considerazione: «Reduced to its minimum logical foundations, this form of legislation should be taken to indicate a broad national legislative framework that has been set in place by a state legislature as an Act of Parliament (or equivalent) for the purpose of redressing specific problems posed by climate change in an overarching or otherwise broadly strategic manner within that particular country».

- è adottata dal Parlamento, o comunque da un organo dotato del potere legislativo all'interno di uno Stato o di un'entità sub-statale;
 - si rivolge all'esecutivo, a cui è demandata l'implementazione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi fissati nella legge-quadro;
 - persegue espressamente l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra.
- Per contro, non rientrano nella suddetta categoria:

- gli atti di *policy* approvati dall'esecutivo, quali piani e programmi, a prescindere dalla relativa natura giuridica;
- le leggi che hanno ad oggetto settori specifici (come le leggi, sopra citate, in materia di energie rinnovabili o di efficienza energetica) o strumenti specifici di contrasto ai cambiamenti climatici (come le leggi sui sistemi di scambio delle emissioni).

Così delineati i contorni degli atti che costituiscono l'oggetto della presente analisi, è possibile osservare che tutte tali leggi rinvergono il proprio "capostipite" nel *Climate Change Act*¹¹ approvato dal Regno Unito nel 2008 e poi riformato più volte nel corso degli anni¹². Quest'ultimo, infatti, ha rappresentato il primo atto legislativo al mondo a fissare un obiettivo giuridicamente vincolante di riduzione delle emissioni. Più precisamente, il *Climate Change Act* presentava alcuni caratteri che sono stati riprodotti in tutte (o quasi) le leggi-quadro approvate successivamente e che, in definitiva, contribuiscono a definire il modello: (i) la fissazione di *targets* di riduzione delle emissioni a lungo e medio termine; (ii) l'implementazione di un processo efficace di pianificazione e monitoraggio; (iii) l'istituzione di un organismo tecnico indipendente con funzioni consultive (il *Committee on Climate Change*)¹³. Questa impostazione, secondo l'opinione unanime degli studiosi, ha quindi esercitato una forte influenza a livello internazionale¹⁴, tanto da rappresentare ancora oggi il modello a cui si ispirano le leggi

¹¹ Climate Change Act 2008 (c27) del 26 novembre 2008.

¹² Per un'analisi di dettaglio del Climate Change Act del Regno Unito, dal punto di vista giuridico, v. T. Muinzer, *Climate and energy governance for the UK low carbon transition. The Climate Change Act 2008*, Londra, 2018. Cfr. altresì H. Townsend, *The Climate Change Act 2008 – will it do the trick?* in *Environmental Law Review*, 2009, 11(2), 116–122; R. Macrory, T. Muinzer, *The UK's Climate Change Act*, in T. Muinzer (ed), *National Climate Change Acts*, cit.; M. Lockwood, *The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act*, in *Global Environmental Change*, 2013.

¹³ Cfr. in questo senso A. Averchenkova, S. Fankhauser, J. J. Finnegan, *The impact of strategic climate legislation: evidence from expert interviews on the UK Climate Change Act*, in *Climate Policy*, 2021, 21:2, 251–263; T. Muinzer, *Climate and energy governance*, cit.; T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating*, cit.

¹⁴ Sull'impatto del *Climate Change Act* del Regno Unito e sull'influenza che questo ha esercitato a livello internazionale sono stati pubblicati diversi studi politologici, tra cui si segnalano S. Fankhauser, A. Averchenkova, J. Finnegan, *10 Years of the UK Climate Change Act*, Grantham Research Institute on Climate Change; M. Lockwood, *The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act*, in *Global Environmental Change*, 2013, 23(5), 1339–1348; A. Averchenkova, S. Fankhauser, J. J. Finnegan, *The impact of strategic climate legislation*, cit. Per un'analisi giuridica dell'influenza comparata della legislazione climatica del Regno Unito v. T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating*, cit.

adottate dagli altri Paesi e il riferimento obbligato con cui, dal punto di vista dell'analisi comparatistica, esse devono essere confrontate¹⁵.

Negli anni successivi all'adozione del *Climate Change Act* da parte del Parlamento di Westminster, molti altri Stati seguirono l'esempio del Regno Unito. Per limitare l'analisi alla sola Unione europea, i primi Paesi a dotarsi di una legge-quadro sul clima furono Austria (2011)¹⁶, Danimarca¹⁷ e Bulgaria¹⁸ (2014), Francia¹⁹, Finlandia²⁰, Irlanda²¹ e Malta²² (2015).

A questa prima generazione di leggi-quadro nazionali sul clima ne è poi seguita una seconda²³, in seguito all'adozione dell'Accordo di Parigi nel dicembre 2015²⁴. Quest'ultimo, infatti, da un lato ha fissato l'obiettivo globale di contenere l'aumento delle temperature medie globali ben al di sotto di 2° rispetto ai livelli pre-industriali e di compiere ogni sforzo per mantenerlo entro 1,5°²⁵; dall'altro ha demandato ai singoli Paesi di fissare e comunicare ogni cinque anni i propri obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni, i quali rappresentano il contributo di ciascuna Parte contraente al raggiungimento degli obiettivi globali (*Nationally Determined Contributions, NDCs*)²⁶.

¹⁵ Sul punto, si vedano le osservazioni di T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating*, cit., secondo cui «The UK framework, which contains each of these three components in a substantial form – targets, carbon budgets and the creation of plans – has set the tone for these devices, creating an implicit assumption that they should be included in subsequent Climate Change Acts or, if not, at the very least consciously considered for inclusion and rejected. The general position that has emerged is that these key devices may not be ignored or overlooked where a state is seriously considering the creation of credible national framework climate legislation».

¹⁶ Klimaschutzgesetz - KSG, pubblicata sul Bundesgesetzblatt Nr. 106/2011 del 21.11.2011. Sulla legislazione climatica in Austria, cfr. S.L. Nash, R. Steurer, *Climate Change Acts*, cit., in *Climate Policy*, 2021.

¹⁷ Lov n. 716 af 25 giugno 2014 “Climate Change Act”.

¹⁸ “Climate Change Mitigation Act”, pubblicato sulla Gazzetta dello Stato n. 22 dell'11 marzo 2014.

¹⁹ Loi n. 2015-992 del 17 agosto 2015 “relative à la transition énergétique pour la croissance verte”.

²⁰ Per un commento sulla legge finlandese, v. D. Torney, *Climate laws*, cit.

²¹ “Climate Action and Low Carbon Development Act 2015”, n. 46 del 10 dicembre 2015.

²² “Climate Action Act” del 7 luglio 2015.

²³ Sul concetto di leggi di prima e di seconda generazione nel settore della legislazione climatica, v. T. Muinzer, *What are national 'climate change acts'?*, cit., 16, nonché T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating*, cit.

²⁴ L'Accordo di Parigi è un trattato giuridicamente vincolante in materia di cambiamenti climatici, stipulato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Approvato da 196 Parti alla COP 21 di Parigi il 12 dicembre 2015, è entrato in vigore il 4 novembre 2016.

²⁵ L'art. 2 dell'Accordo di Parigi definisce infatti il seguente obiettivo: «Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change».

²⁶ L'obbligo di comunicare i propri NDCs è sancito dall'art. 3 dell'Accordo di Parigi, il quale afferma: «As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this

Sebbene l'Accordo di Parigi non richieda agli Stati particolari formalità nella determinazione dei propri NDCs, è possibile constatare come molti Paesi abbiano deciso di consolidare gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni attraverso una legge²⁷. Non a caso, quasi tutte le leggi-quadro approvate negli ultimi anni fanno riferimento, negli articoli iniziali, all'Accordo di Parigi e agli obiettivi di contenimento delle temperature ivi fissati²⁸. Anche le tempistiche di approvazione di queste leggi-quadro di seconda generazione, permettono di apprezzare l'evidente stimolo proveniente dal mutato contesto internazionale. Sempre limitandosi agli Stati membri dell'Unione europea, è possibile constatare una notevole circolazione conosciuta dal modello negli anni successivi al 2015: Svezia (2017)²⁹, Germania³⁰, Paesi Bassi³¹ e Francia³² (2019),

Da ultimo, a rafforzare questa tendenza hanno contribuito anche le politiche dell'Unione europea. Da un lato, infatti, l'UE, in quanto parte aderente all'Accordo di Parigi, si è auto-imposta dei *targets* di riduzione delle emissioni altamente ambiziosi, tra cui segnatamente l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050; obiettivi che molti Stati membri hanno conseguentemente recepito (e talvolta sopravanzato) nel proprio ordinamento nazionale, vuoi attraverso l'adozione *ex novo* di una

Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement». La frequenza quinquennale è sancita invece dall'art. 4, comma 9.

²⁷ Le relazioni intercorrenti tra l'adozione dell'Accordo di Parigi e l'approvazione delle leggi nazionali sul clima sono messe in luce da M. Duwe, R. Bodle, *"Paris Compatible" Climate Change Acts?*, in T. Muinzer (ed.) *National Climate Change Acts*, cit., i quali osservano che «While the Paris Agreement clearly does not require its parties to adopt legal climate change frameworks, we argue that parties who take the collective temperature goal of the Paris Agreement seriously will want to direct their national policies towards this goal. This suggests establishing corresponding governance procedures that facilitate goal-directed action – and overarching climate change laws are the most robust way of doing so». Sullo stesso argomento, v. altresì nella dottrina politologica S. Fankhauser, C. Gennaioli, M. Collins, *Do international factors*, cit.; A. Claire, S. Fankhauser, C. Gennaioli, *The national and international drivers*, cit.; S. Fankhauser, C. Gennaioli, M. Collins, *Domestic Dynamics*, cit.

²⁸ Si vedano, ad esempio, l'art. 1 del Climate Act della Danimarca e l'art. 1 del Bundes-Klimaschutzgesetz della Germania.

²⁹ Legge n. 720 del 22 giugno 2017 (Klimatlag). Sulla legge svedese in materia di cambiamenti climatici, v. A. Romson, K. Forsbacka, *The Swedish Climate Policy Framework Including the Climate Act*, in T. Muinzer, *National Climate Change Acts*, cit.; M. Karlsson, *Sweden's Climate Act – its origin and emergence*, in *Climate Policy*, 2021; S.L. Nash, R. Steurer, *Climate Change Acts*, cit.; S. Matti, C. Petersson, C. Söderberg, *The Swedish climate policy framework as a means for climate policy integration: an assessment*, in *Climate Policy*, 2021.

³⁰ Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) del 12 dicembre 2019. Per un esame della KSG del 2019 v. J. Albrecht, *Das Klimaschutzgesetz des Bundes – Hintergrund, Regelungsstruktur und wesentliche Inhalte*, in *Natur und Recht*, 42/2020.

³¹ Legge del 2 luglio 2019 ("Klimaatwet"). Per un inquadramento della legge dei Paesi Bassi in materia di cambiamento climatico, v. O. Spijkers, S. Oosterhuis, *The Dutch Response to Climate Change Evaluating the Netherlands' Climate Act and Associated Issues of Importance*, in T. Muinzer, *National Climate Change Acts*, cit.

³² Loi n. 2019-1147 dell'8 novembre 2019 "relative à l'énergie et au climat".

legge-quadro sul clima, di cui non erano in precedenza dotati (è il caso di Ungheria³³ 2020 e Spagna³⁴ 2021); vuoi mediante l'adozione di una nuova legge-quadro, sostitutiva di una precedente (Danimarca, 2020³⁵); vuoi infine rivedendo in senso più ambizioso una legge-quadro già esistente (Francia³⁶, Irlanda³⁷ e Germania³⁸, 2021). Dall'altro lato, l'Unione europea a sua volta si è dotata recentemente di una legge-quadro sul clima, che riprende molti degli elementi caratterizzanti la legislazione preesistente a livello nazionale, introducendone al contempo dei nuovi, e che è probabilmente destinata, in prospettiva, a divenire il nuovo modello di legge climatica per tutti gli Stati membri (e non solo)³⁹.

2. Delimitazione dell'oggetto della ricerca

Dato questo inquadramento, nel presente contributo si prenderanno in esame, in ottica comparata, le leggi approvate a livello nazionale dagli Stati membri dell'Unione europea fino ad oggi, al fine di evidenziarne i caratteri comuni e gli elementi di differenza, nonché i punti di forza e di debolezza. In particolare, verranno esaminate le leggi dei dodici Stati membri che si sono dotati di legge-quadro sul clima, nel senso precisato nel paragrafo precedente (tra i quali, come noto, non rientra l'Italia⁴⁰), mentre non saranno per contro valutate le leggi adottate a livello sub-statale, né quelle approvate dai Paesi extra-UE.

La scelta di limitare l'analisi alle sole leggi approvate dagli Stati membri dell'UE è dovuta al fatto che questi ultimi si collocano all'interno di un contesto giuridico che presenta tratti affatto peculiari nel panorama

³³ Legge n. XLIV del 9 ottobre 2020 (“a klímavédelemről”).

³⁴ Ley 7/2021, del 20 maggio 2021, “de cambio climático y transición energética”.

³⁵ Legge n. 965 del 26 giugno 2020 (“Climate Act”). Sull'evoluzione della legislazione climatica in Danimarca e, in particolare, sul processo che ha portato alla transizione dalla legge del 2014 a quella del 2020, v. S.L. Nash, *Denmark's Climate Change Act(s)*, in T. Muinzer (ed.) *National Climate Change Acts*, cit.; S.L. Nash, R. Steurer, *Climate Change Acts*, cit.

³⁶ Loi del 22 agosto 2021 “portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets” (“Loi climat et résilience”).

³⁷ Climate Action and Low Carbon Development (Amendment) Bill 2021 del 16 luglio 2021. Sulla versione attuale della legge irlandese in materia di clima, v. A. Jackson, *Ireland's Climate Action and Low Carbon Development Act 2015. Symbolic Legislation, Trojan Horse, Stepping Stone?*, in T. Muinzer, *National Climate Change Acts*, cit. Sulla versione originaria della legge, v. invece i commenti di D. Torney, *If at First You Don't Succeed: The Development of Climate Change Legislation in Ireland*, in *Irish Political Studies*, 2017; D. Torney, *Climate Laws in Small European States: Symbolic Legislation and Limits of Diffusion in Ireland and Finland*, in *Environmental Politics*, 2019.

³⁸ Bundes-Klimaschutzgesetzes 2021 del 18 agosto 2021.

³⁹ 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»).

⁴⁰ Va detto tuttavia che una proposta in questo senso è stata avanzata recentemente da alcune associazioni ambientaliste (WWF, Legambiente, Greenpeace, Kyoto Club e Transport and Environment), che hanno anticipato di voler presentare nei prossimi mesi una proposta di legge al Ministro per la Transizione Ecologica e al Parlamento.

comparato. Le leggi-quadro approvate da questi Paesi, infatti, sono tenute al rispetto non soltanto degli impegni sanciti in via generale dall'Accordo di Parigi, ma anche degli ulteriori – ben più stringenti – impegni assunti dall'Unione europea in quanto parte contraente della UNFCCC. Questa comune appartenenza all'Unione europea, se da un lato favorisce la convergenza della legislazione climatica degli Stati membri verso obiettivi e strumenti condivisi, dall'altro lato contribuisce al contrario a scavare un solco tra la legislazione degli Stati membri dell'Unione e quella dei Paesi extra-UE, rendendone meno agevole, nonché forse meno proficua, una comparazione.

In merito all'oggetto della presente analisi, occorre altresì precisare che le leggi-quadro sul clima, benché appartenenti ad un medesimo *genus*, presentano caratteristiche differenti sotto il profilo strutturale. Alcune delle leggi esaminate, come quelle di Ungheria e Svezia, si compongono infatti di soli cinque articoli, per una lunghezza complessiva di poche pagine⁴¹, mentre ad esempio la legge spagnola si compone di quaranta articoli e quindici disposizioni transitorie. A ciò si aggiunga che la legge francese che più si avvicina alla definizione di legge-quadro fornita nel paragrafo precedente (ovvero la Loi n. 2015-992 del 17 agosto 2015) non è un corpo normativo organico ed a sé stante, bensì un atto normativo eterogeneo recante numerosi emendamenti ad altri testi normativi previgenti, tra cui il *Code de l'Environnement* e il *Code de l'Énergie*⁴².

Queste differenze strutturali, tuttavia, non impediscono l'esercizio della comparazione, posto che, nonostante l'evidente difficoltà (per così dire, pratica) di mettere a confronto testi normativi tanto diversi, in tutte le leggi in esame è possibile riscontrare alcuni contenuti comuni, che costituiscono altrettanti elementi attorno ai quali impostare una comparazione.

In particolare, nei successivi paragrafi le leggi-quadro dei dodici Paesi considerati verranno analizzate sotto i seguenti punti di vista: la previsione di obiettivi di riduzione delle emissioni (par. 3), la disciplina degli strumenti attraverso cui perseguire gli obiettivi di riduzione fissati dalla legge (par. 4), e l'individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione delle misure medesime e del relativo monitoraggio (par. 5)⁴³.

⁴¹ Con riguardo alla legge svedese, cfr. sul punto il commento di A. Romson, K. Forsbacka, *The Swedish Climate Policy*, cit.

⁴² Questo assetto, benché non perfettamente corrispondente alla nozione di legge-quadro sul clima in senso proprio, intesa come un unico atto legislativo coerente e organico, appare nondimeno soddisfare i requisiti necessari per rientrare nell'oggetto del presente studio, in quanto le disposizioni dettate dalla legge francese, benché disseminate in diversi atti legislativi, afferiscono ad un disegno coerente ed unitario.

⁴³ Ovviamente, sarebbe possibile basare l'analisi comparatistica anche su altri elementi, come ad esempio la rilevanza attribuita alle politiche di adattamento, nonché la presenza di meccanismi partecipativi nella formazione dei piani di mitigazione/adattamento e nel relativo monitoraggio. Ai fini del presente studio, si è scelto però di concentrare l'analisi su questi tre macro-elementi, in quanto consentono, ad avviso di chi scrive, di avere una visione d'insieme sui contenuti delle diverse leggi-quadro e di apprezzarne la relativa efficacia giuridica. Per una panoramica su questi e su altri elementi che possono fondare la comparazione, v. T. Muinzer, *Conceptualising and Formulating*, cit.

Sulla base dei risultati di questa analisi, quindi, nel paragrafo conclusivo si affronterà il tema inerente la reale efficacia giuridica delle leggi-quadro nazionali sul clima. Si cercherà cioè di valutare, sulla base dell'esperienza comparata, se tali leggi siano effettivamente idonee ad indirizzare in modo cogente le politiche climatiche degli Stati membri che le hanno adottate, o se si tratti, come alcuni hanno sostenuto, di leggi “bandiera” con una valenza meramente simbolica⁴⁴.

3. Sugli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra

Come osservato in precedenza, uno dei tratti caratterizzanti delle leggi-quadro sul clima è (o dovrebbe essere) la fissazione di obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Se questo è vero, occorre tuttavia notare come non tutte le leggi prese in esame contengano al proprio interno la fissazione di *targets* quantitativi, immediatamente applicabili e giuridicamente vincolanti. Alcune leggi, infatti, si limitano a demandare alle autorità esecutive il compito di definire, nei propri atti di pianificazione adottati in attuazione delle leggi medesime, degli obiettivi di riduzione delle emissioni in linea con gli impegni internazionali ed europei. Quella appena esposta, in particolare, è una caratteristica ricorrente in molte delle leggi “di prima generazione”, ovvero approvate nel periodo compreso tra l'adozione del *Climate Change Act* del Regno Unito (2008) e l'Accordo di Parigi (2015). Più nel dettaglio, non contengono la fissazione di obiettivi di riduzione vincolanti le leggi attualmente vigenti in Austria (2011), Bulgaria (2014) e Malta (2015). In altri Paesi, invece, dove originariamente non erano previsti obiettivi quantitativi di riduzione delle emissioni, le leggi-quadro sono state riformate recentemente per introdurre *targets* ambiziosi e vincolanti. È il caso ad esempio della Danimarca, dove la nuova legge di iniziativa popolare approvata nel 2020, che ha sostituito quella del 2014, ha introdotto l'impegno di ridurre le emissioni di gas serra del 70% nel 2030 rispetto ai livelli del 1990, nonché l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁴⁵. Lo stesso vale per l'Irlanda, dove il *Climate Action and Low Carbon Development Act* del 2015, inizialmente sprovvisto di obblighi quantitativi giuridicamente vincolanti, è stato riformato nel 2021 con l'introduzione di *targets* in linea con i migliori standard internazionali⁴⁶.

Se la mancata previsione di obiettivi quantitativi immediatamente applicabili rappresenta indubbiamente un elemento di debolezza delle leggi sopra citate, questo non significa tuttavia che esse siano per ciò solo prive di qualsiasi efficacia e, quindi, non meritevoli di essere incluse nella presente trattazione.

⁴⁴ Sulla nozione di “*flagship laws*”, v. T. Townshend, S. Fankhauser, R. Aybar, M. Collins, T. Landesman, M. Nachmany, C. Pavese, *How National Legislation Can Help*, cit.

⁴⁵ V. art. 1 del *Climate Act* della Danimarca.

⁴⁶ V. in particolare l'art. 5 dell'Amendment Bill del 2021, che ha sostituito l'art. 3 del *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*.

Una chiara dimostrazione di ciò può essere rinvenuta nel caso *Friends of the Irish Environment*, definito dalla Corte Suprema irlandese nel luglio 2020⁴⁷. In quella circostanza, la questione verteva sulla conformità del piano di mitigazione approvato dal Governo irlandese con quanto previsto dalla legge-quadro nazionale sul clima allora vigente. Quest'ultima, in particolare, prevedeva che il piano dovesse contenere l'indicazione delle modalità attraverso cui l'esecutivo si proponeva di raggiungere l'obiettivo, fissato nella versione originaria della legge, di realizzare entro il 2050 la transizione verso «a low carbon, climate resilient and environmentally sustainable economy»⁴⁸. Si trattava, evidentemente, di un obiettivo molto generico e, almeno apparentemente, difficilmente giustiziabile. Eppure, in quel caso, la Corte Suprema giudicò illegittimo il piano approvato dal Governo, in quanto sprovvisto di un livello di dettaglio sufficiente per consentire ad un "osservatore ragionevole e interessato" di comprendere come l'esecutivo si proponesse di realizzare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050⁴⁹.

Il caso appena illustrato mostra come anche una legge-quadro contenente soltanto obiettivi generici, come quella in vigore in Irlanda prima della riforma del 2021, a determinate condizioni (tra cui un certo grado di attivismo giudiziario), possa rivelarsi un utile strumento per indurre gli esecutivi ad adottare politiche climatiche più ambiziose. Questo giustifica dunque l'inclusione anche di tali leggi nell'oggetto del presente studio.

Passando invece all'esame delle leggi di seconda generazione, approvate cioè dopo l'Accordo di Parigi, è possibile constatare come, in linea generale, queste prevedano un obiettivo di lungo termine, generalmente con traguardo fissato al 2050, e uno o più obiettivi intermedi. Questa impostazione duale è coerente con quanto previsto dall'Accordo di Parigi, il quale da un lato fissa l'obiettivo di lungo termine di contenere l'aumento delle temperature medie globali ben al di sotto di 2° rispetto ai livelli pre-industriali e di compiere ogni sforzo per mantenerlo entro 1,5°; dall'altro invita le Parti aderenti a comunicare ogni cinque anni i propri impegni nazionali di riduzione delle emissioni⁵⁰.

⁴⁷ Supreme Court, sentenza del 31 luglio 2020, *Friends of the Irish Environment*.

⁴⁸ Art. 3(1) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, versione originaria.

⁴⁹ Cfr. in particolare il paragrafo 6 della sentenza, dove il redattore Justice Clarke arriva ad affermare che «In my judgment the Plan falls a long way short of the sort of specificity which the statute requires. I do not consider that the reasonable and interested observer would know, in any sufficient detail, how it really is intended, under current government policy, to achieve the NTO by 2050 on the basis of the information contained in the Plan. Too much is left to further study or investigation. In that context it must, of course, be recognised that matters such as the extent to which new technologies for carbon extraction may be able to play a role is undoubtedly itself uncertain on the basis of current knowledge. However, that is no reason not to give some estimate as to how it is currently intended that such measures will be deployed and what the effect of their deployment is hoped to be».

⁵⁰ V. note 25 e 26.

Ma soprattutto gli obiettivi fissati a livello nazionale dagli Stati membri rispecchiano in larga parte quelli fissati dall'Unione europea a partire dal 2018 e recentemente rivisti al rialzo nella legge europea sul clima⁵¹.

In particolare, per quanto riguarda gli obiettivi a lungo termine, è significativo notare come molte leggi nazionali (soprattutto le più recenti) abbiano fissato l'obiettivo del raggiungimento entro il 2050 della neutralità climatica, ovvero dell'equilibrio tra emissioni di gas serra e assorbimenti, in linea con il *target* assunto dall'Unione europea come proprio contributo al perseguimento dell'obiettivo globale di contenimento dell'aumento delle temperature ben al di sotto dei 2°⁵². Il riferimento all'obiettivo della neutralità climatica nel 2050, in particolare, si ritrova nelle leggi approvate da Danimarca (2020)⁵³, Francia (2019)⁵⁴, Irlanda (2021)⁵⁵, Spagna (2021)⁵⁶ e Ungheria (2020)⁵⁷.

Un'eccezione virtuosa è rappresentata dalla Germania, dove la recente legge di riforma del 2021, approvata in risposta ai rilievi della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 24 marzo 2021⁵⁸, ha anticipato l'obiettivo della neutralità climatica al 2045, mentre ha fissato per dopo il 2050 l'obiettivo di addivenire ad un bilancio negativo tra emissioni e assorbimenti⁵⁹. Analogamente, in Svezia (2017), l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2045 è stato fissato in un atto del Parlamento approvato in attuazione della legge-quadro⁶⁰.

Vi sono poi alcune leggi che, nel fissare l'obiettivo nazionale a lungo termine, non fanno riferimento al bilancio netto tra emissioni e assorbimenti, ma prevedono degli obiettivi di riduzione delle emissioni lorde rispetto ai

⁵¹ Nel 2018 la Commissione europea aveva infatti definito come obiettivo dell'Unione europea la riduzione entro il 2030 del 40% di emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990. Tuttavia, nell'aprile 2021 la Commissione europea e gli Stati membri hanno raggiunto un accordo per innalzare la percentuale di riduzione al 55%. Quest'obiettivo è stato quindi cristallizzato dall'art. 4, paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2021/1119.

⁵² Art. 1 Regolamento (UE) 2021/1119.

⁵³ V. art. 1 del Climate Act della Danimarca.

⁵⁴ Art. L. 100-4 del Code de l'énergie, come modificato dalla Loi n° 2019-1147 dell'8 novembre 2019.

⁵⁵ Art. 3(1) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, così come sostituito dall'Amendment Bill 2021.

⁵⁶ Art. 3.2 Ley 7/2021.

⁵⁷ Art. 3(4) Legge n. XLIV del 9 ottobre 2020.

⁵⁸ BVerfG, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20. Per un primo commento alla sentenza, in lingua tedesca, v. H. P. Aust, *Klimaschutz aus Karlsruhe. Was verlangt der Beschluss vom Gesetzgeber?*, in *Verfassungsblog*, 5.5.2021; nella dottrina italiana, v. A. De Petris, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in CERIDAP, 21.10.2021.

⁵⁹ Art. 3(2) Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁶⁰ Non è stato possibile rinvenire il testo né i riferimenti dell'atto del Parlamento che ha sancito l'obiettivo della neutralità al 2045. Tuttavia, tale informazione trova riscontro in fonti ufficiali, provenienti dallo stesso Governo svedese, tra cui si veda il documento pubblicato in inglese, con il titolo "The Swedish climate policy framework", disponibile sul sito www.government.se. Ulteriore conferma di ciò si ritrova nella dottrina citata alla nota 29.

livelli del 1990. È il caso della Finlandia (2015), che ha previsto un obbligo di riduzione delle emissioni dell'80% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, ma al contempo ha previsto che, laddove un trattato internazionale vincolante o un atto legislativo dell'Unione europea fissi un obiettivo più ambizioso di riduzione delle emissioni, questo deve essere assunto come *target* di riferimento⁶¹. Analogamente, i Paesi Bassi (2019) hanno previsto un obiettivo di riduzione delle emissioni lorde del 95% entro il 2050 rispetto al 1990, nonché l'obiettivo di raggiungere la neutralità energetica (ma non climatica) entro il 2050⁶².

Per quanto riguarda invece gli obiettivi di riduzione intermedi, si può notare come quasi tutte le leggi più recenti fissino il primo traguardo nel 2030, in linea con l'impegno sancito a livello europeo⁶³. Il *target* di riduzione delle emissioni da perseguire entro tale data, tuttavia, varia sensibilmente da Paese a Paese, passando dal 23% della Spagna⁶⁴ al 65% della Germania⁶⁵ e al 70% della Danimarca⁶⁶. Gli altri Paesi si collocano in una fascia intermedia tra questi due estremi, prevedendo generalmente obiettivi di riduzione al 2030 compresi tra il 40 e il 55% rispetto ai livelli del 1990, ovvero tra l'obiettivo fissato dall'Unione europea nel 2018 e gli obiettivi rivisti al rialzo dal Regolamento (UE) 2021/1119⁶⁷. Un caso particolare è rappresentato dall'Irlanda, dove per calcolare l'obiettivo di riduzione la legge assume come *benchmark* di riferimento i livelli di emissione del 2018, anziché quelli del 1990, abbassando quindi sensibilmente l'asticella⁶⁸.

Se, come detto, la maggioranza delle leggi esaminate definisce l'obiettivo intermedio al 2030, soltanto la Germania ha finora fissato con legge gli obiettivi di riduzione intermedi successivi. Beninteso, non si tratta di una casualità: tali obiettivi sono stati introdotti con la riforma del 2021, approvata a seguito della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 24 marzo 2021, la quale aveva censurato la legge-quadro tedesca proprio perché, stabilendo degli obiettivi di riduzione delle emissioni al 2030 troppo poco ambiziosi, aveva l'effetto di addossare degli oneri sproporzionati sui periodi successivi al 2031. Per tale motivo, nella propria pronuncia, il *Bundesverfassungsgericht* aveva ordinato al legislatore di rivedere, entro il 2022, gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati nella *Bundes-Klimaschutzgesetz* (KSG), specificando in particolare i *targets* relativi ai periodi successivi al 2031⁶⁹. Tale obbligo è stato adempiuto dal Parlamento

⁶¹ Art. 6(3) Climate Change Act.

⁶² Art. 2 Klimaatwet.

⁶³ Art. 4, par. 1 Regolamento (UE) 2021/1119.

⁶⁴ Art. 3.1 Ley 7/2021.

⁶⁵ Art. 3(1) Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁶⁶ V. art. 1 del Climate Act della Danimarca.

⁶⁷ V. nota 51.

⁶⁸ Art. 6A(5) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, introdotto dall'Amendment Bill 2021.

⁶⁹ La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* aveva infatti disposto quanto segue: «The legislator must enact provisions by no later than 31 December 2022 on the updating of reduction targets for periods from 2031 as set forth in the reasons. § 3(1) second

tedesco con la legge del 18 agosto 2021, che ha emendato la KSG innalzando l'obiettivo per il 2030 al 65%, introducendo l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra dell'88% entro il 2040 e anticipando l'obiettivo della neutralità climatica al 2045⁷⁰.

Un altro carattere ricorrente in molte delle leggi-quadro nazionali sopra esaminate consiste nella previsione di meccanismi di revisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni, segnatamente in caso di sopravvenienza di impegni internazionali o europei più ambiziosi. Delle clausole di adattamento di questo tipo si ritrovano – oltretutto, come già detto, in Finlandia – anche in Spagna e Germania. La differenza però è che, mentre in Spagna il Governo è autorizzato, al ricorrere di determinate condizioni, a rivedere gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati nella legge-quadro, senza necessità di un'approvazione parlamentare⁷¹, in Germania invece al Governo è attribuito soltanto un potere di iniziativa in tal senso, fermo restando che la revisione degli obiettivi deve passare per una revisione legislativa⁷².

Tali meccanismi di revisione sono, inoltre, solitamente accompagnati da clausole c.d. di *no backsliding*, ovvero clausole che vietano di prevedere, in sede di revisione dei *targets* di riduzione delle emissioni, degli obiettivi meno ambiziosi rispetto a quelli precedenti. Ad esempio, la legge danese stabilisce che almeno ogni cinque anni il Ministro competente debba fissare un nuovo obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni, con una prospettiva di dieci anni, il quale deve necessariamente essere più ambizioso di quello più recente⁷³. Similmente, in Spagna il Governo è autorizzato a rivedere gli obiettivi di riduzione delle emissioni con il fine di adattarli alla normativa internazionale o europea o alle evoluzioni tecnologiche e scientifiche, fermo restando però che tale revisione può avvenire soltanto al rialzo⁷⁴.

Un caso particolare è, infine, quello della Francia, dove la recente *Loi climat e résilience* dell'agosto 2021 ha previsto l'obbligo dello Stato francese di rispettare gli impegni indicati dall'Accordo di Parigi e dal Regolamento (UE) 2021/1119, operando quindi un rinvio diretto alla normativa internazionale ed europea per quanto attiene ai *targets* di riduzione delle emissioni di gas serra⁷⁵.

sentence and § 4(1) third sentence of the Federal Climate Change Act of 12 December 2019 (Federal Law Gazette I, p. 2513) in conjunction with Annex 2 remain applicable» (traduzione non ufficiale disponibile sul sito www.bundesverfassungsgericht.de).

⁷⁰ Art. 3(2) Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁷¹ Art. 3.3 Ley 7/2021.

⁷² Art. 3(4) Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁷³ V. art. 2 del Climate Act della Danimarca, in base al quale «At least once every five years, the Minister for Climate, Energy and Utilities must set a national climate target with a 10-year perspective. A new climate target must not be less ambitious than the most recently set target» (traduzione non ufficiale a cura del Ministero per il Clima danese).

⁷⁴ Art. 3.4 Ley 7/2021.

⁷⁵ Art. 1, Loi n° 2021-1104 del 22 agosto 2021.

4. Sugli strumenti predisposti per il perseguimento dei *targets* di riduzione delle emissioni

Spostando lo sguardo dagli obiettivi fissati nelle leggi-quadro agli strumenti predisposti dalle leggi medesime per il conseguimento di tali obiettivi, si può notare come, anche in questo frangente, vi sia una chiara differenza tra le leggi appartenenti alla prima generazione e quelle riconducibili alla seconda.

Le prime, infatti, essendo sprovviste di *targets* di riduzione giuridicamente vincolanti, demandano la definizione della politica climatica nazionale ad atti di *policy*, denominati a seconda dei casi “piani”, “programmi” o “strategie”, la cui adozione è di competenza dell’esecutivo. A quest’ultimo, quindi, è attribuito un ampio margine di discrezionalità, non solo in ordine all’individuazione dei mezzi da adoperare, ma anche dei fini da perseguire. Vero è che, come dimostra il caso *Friends of the Irish Environment* citato in precedenza, anche tali atti, sebbene connotati da ampia discrezionalità, non sono del tutto immuni dal controllo giurisdizionale. Tuttavia, tale controllo è circoscritto ai soli profili formali, dovendo cioè limitarsi a verificare, ad esempio, la correttezza della procedura utilizzata o, come nel caso irlandese, la manifesta inadeguatezza dei contenuti del piano, ma non può invece spingersi a sindacare il merito delle scelte compiute dall’esecutivo.

Viceversa, nelle leggi di seconda generazione, gli atti adottati dall’esecutivo in attuazione della legge-quadro non sono liberi nello scopo, ma sono generalmente diretti, da un lato, a definire la traiettoria di riduzioni da seguire per raggiungere gli obiettivi di lungo e di medio termine cristallizzati nella legge e, dall’altro, ad indicare le misure necessarie per rispettare tale traiettoria. Sicché laddove tali atti si rivelino, all’esito di un controllo esteso al merito, inadeguati rispetto alle finalità ad essi assegnate dalla legge, ciò potrà condurre al loro annullamento, nonché eventualmente all’emanazione di un’ingiunzione all’esecutivo perché adotti le misure supplementari necessarie per rispettare gli obiettivi di medio e lungo termine fissati dal legislatore.

Un’altra caratteristica che contraddistingue le leggi approvate dopo l’Accordo di Parigi è la periodicità di adozione e revisione degli atti di pianificazione ivi disciplinati. Mentre le leggi di prima generazione prevedevano tempistiche molto eterogenee, spesso ricollegate a scadenze elettorali (a comprova del carattere eminentemente politico di tali atti⁷⁶), le leggi più recenti prevedono generalmente una cadenza quinquennale, in linea con quanto previsto dall’Accordo di Parigi e dal Regolamento (UE) 2021/1119. Allo stesso tempo, però, al fine di consentire un’anticipata conoscibilità della traiettoria di riduzione delle emissioni, tali leggi richiedono altresì che i piani quinquennali siano approvati qualche anno prima rispetto all’inizio del relativo periodo di efficacia. In questo senso, in particolare, le

⁷⁶ È quanto si ritrova in particolare nelle leggi della Finlandia (art. 9) e della Svezia (art. 5).

leggi di Danimarca⁷⁷, Francia⁷⁸ e Irlanda⁷⁹ prevedono che gli atti di pianificazione debbano essere approvati con dieci anni di anticipo, in modo che, in ogni momento, ve ne siano almeno tre in vigore (quello in applicazione e i due successivi). Tale scansione temporale permette quindi di verificare l'attendibilità del programma di riduzione delle emissioni e la sua idoneità a conseguire gli obiettivi di medio e lungo termine fissati dalla legge.

Questa caratteristica ha consentito ad esempio al *Conseil d'État* francese, nella sentenza *Commune de Grande Synthe* del 1° luglio 2021⁸⁰, di ingiungere al Governo di adottare, entro il 31 marzo 2022, le misure supplementari necessarie per abbassare la curva delle emissioni in modo tale da permettere il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione stabilito per il periodo 2024-2028⁸¹.

Se tutte le leggi esaminate prevedono l'adozione di atti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, soltanto alcune delle leggi più recenti hanno introdotto un ulteriore strumento, già previsto dal *Climate Change Act* del Regno Unito, che si rivela in ultima analisi quello giuridicamente più efficace: il c.d. *carbon budget*.

Con tale espressione si intende il quantitativo massimo di emissioni di gas serra che possono essere rilasciate in un determinato periodo in un dato territorio. L'idea alla base di questo strumento è che, nell'ottica di contenere l'aumento delle temperature medie globali entro i limiti fissati dall'Accordo di Parigi, non è sufficiente stabilire degli obiettivi, per quanto ambiziosi, di riduzione percentuale delle emissioni nel medio e lungo termine, ma è altresì necessario che il totale delle emissioni rilasciate, anno per anno, non superi una determinata soglia. Poiché, infatti, i gas serra rimangono in atmosfera per periodi molto lunghi (circa cent'anni), contribuendo, per tutto questo tempo, all'aumento delle temperature, una riduzione delle emissioni attuata in prossimità della scadenza del periodo di riferimento (ad es. il 2050), per quanto drastica, non sarebbe comunque sufficiente per evitare che l'aumento delle temperature superi le soglie previste dall'Accordo di Parigi.

Per questo motivo, alcune leggi-quadro nazionali demandano al Governo l'adozione di appositi atti applicativi, recanti l'indicazione delle quantità massime di gas serra emettibili in ciascun settore per il periodo di riferimento. In questo senso, ad esempio, l'art. L222-1 del Codice dell'ambiente francese, richiede al Governo di adottare con decreto «pour chaque période consécutive de cinq ans, un plafond national des émissions

⁷⁷ V. art. 2 del Climate Act della Danimarca.

⁷⁸ Art. L100-1 A del *Code de l'énergie*.

⁷⁹ Art. 6A(2) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

⁸⁰ Conseil d'Etat, Décision del 1° luglio 2021, *Commune de Grande Synthe*.

⁸¹ V. l'art. 2 delle conclusioni della sentenza del Conseil d'Etat: «Il est enjoint au Premier ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 avant le 31 mars 2022».

de gaz à effet de serre dénommé "budget carbone"⁸². Analogamente, in Irlanda, il *Climate Action and Low Carbon Development Act* del 2015, così come riformato nel 2021, obbliga il Governo a stabilire, ogni cinque anni, un "carbon budget", ovvero «the total amount of greenhouse gas emissions that are permitted during the budget period»⁸³.

In Germania, invece, la fissazione dei budget di emissioni ha durata annuale ed è operata direttamente dalla legge, anche se il Governo federale è autorizzato a derogare, a determinate condizioni, alla suddivisione prevista dal legislatore, attraverso dei decreti che richiedono il consenso del *Bundestag*, consenso che tuttavia si intende accordato se il *Bundestag* non si esprime entro tre settimane dal ricevimento della bozza di decreto⁸⁴.

Quanto all'efficacia giuridica dei *carbon budgets*, si noti che nel caso *Affaire du Siècle*, definito in primo grado dal Tribunale amministrativo di Parigi con sentenza del 14 ottobre 2021⁸⁵, lo Stato francese è stato riconosciuto responsabile di avere cagionato un *préjudice écologique*, proprio per avere permesso il superamento dei limiti di emissioni risultanti dal budget stabilito per il periodo 2015-2018. Il Governo è stato pertanto condannato dal giudice amministrativo a riparare il pregiudizio ecologico causato da tale sfioramento mediante l'adozione, entro il 31 dicembre 2022, di tutte le misure utili per compensare il superamento dei limiti di emissione⁸⁶. Ai fini della presente analisi, è interessante sottolineare in particolare come il Tribunale parigino abbia respinto l'argomentazione della difesa secondo la quale il danno non si sarebbe verificato in quanto lo Stato francese era ancora nelle condizioni per rispettare gli obiettivi di riduzione dei gas serra del 40% entro il 2030 e della neutralità climatica entro il 2050. Condivisibilmente, infatti, il giudice amministrativo ha osservato come tale circostanza non sia tale da esonerare lo Stato dalla sua responsabilità, dal momento che il mancato rispetto della traiettoria che esso si è fissato per raggiungere i suddetti obiettivi genera delle emissioni di gas serra supplementari, destinati a cumularsi con quelle preesistenti durante tutta la vita del gas (circa cent'anni), contribuendo quindi ad aggravare il pregiudizio ecologico⁸⁷. In altri termini, secondo il giudice amministrativo francese, la violazione del bilancio di carbonio genera un danno ulteriore e autonomo

⁸² Art. L222-1 del *Code de l'environnement*.

⁸³ Art. 1 *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, così come riformato dall'*Amendment Bill 2021*.

⁸⁴ Art. 4(5) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

⁸⁵ Tribunal Administratif de Paris, Décision del 14 ottobre 2021, *Association Oxfam France e al.* Si noti però che, già in precedenza, il Tribunale aveva emanato la *Lecture* del 3 febbraio 2021.

⁸⁶ Così l'art. 2 del dispositivo della Décision del 14 ottobre 2021: «Il est enjoint au Premier ministre et aux ministres compétents de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique et prévenir l'aggravation des dommages à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone, soit 15 Mt CO₂eq, et sous réserve d'un ajustement au regard des données estimées du CITEPA au 31 janvier 2022. La réparation du préjudice devra être effective au 31 décembre 2022, au plus tard».

⁸⁷ V. punto 31 della *Lecture* del 3 febbraio 2021.

rispetto a quello causato dall'eventuale mancato rispetto degli obblighi di riduzione delle emissioni, sicché il superamento anche soltanto di un valore-limite comporta l'obbligo per lo Stato di adottare misure riparatorie volte a compensare tali maggiori emissioni⁸⁸.

Un ultimo aspetto che caratterizza trasversalmente tutti gli Stati membri presi in considerazione è la previsione di sistemi per il monitoraggio dell'attuazione degli strumenti predisposti dall'esecutivo, nonché per la revisione degli strumenti medesimi. Se pressoché tutte le leggi esaminate prevedono l'obbligo per il Governo, o per il Ministro competente, di riferire annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione delle misure adottate, alcune leggi prevedono altresì l'obbligo per il Governo di relazionare il Parlamento circa il rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni e, in caso negativo, di indicare le misure supplementari che esso intende adottare per riaggiustare la traiettoria. In questo senso, ad esempio, la legge della Danimarca richiede al Ministro del Clima di fornire una stima sull'adeguatezza delle misure in vigore per conseguire gli obiettivi di riduzione prefissati e, nel caso in cui ne riscontri l'insufficienza, di presentare nuove iniziative tali da permettere il raggiungimento degli obiettivi di medio e lungo termine⁸⁹. Analogamente, la legge finlandese demanda al Governo il compito di verificare se le misure in essere consentano di raggiungere gli obiettivi di riduzione previsti dalla legge medesima e, se del caso, di adottare le misure necessarie per raggiungere tali obiettivi⁹⁰.

In altri ordinamenti, invece, la valutazione sull'adeguatezza delle misure predisposte dall'esecutivo non è attribuita allo stesso Governo, bensì ad organismi tecnici indipendenti con funzioni consultive in materia climatica (su cui si ritornerà *infra* nel par. 5). Ad esempio, in Francia, è previsto che il *Haut Conseil pour le climat*, un anno prima della scadenza di ciascun *budget carbone*, debba rendere un parere sulla strategia di riduzione delle emissioni predisposta dal Governo, il quale quindi è chiamato a risponderne davanti al Parlamento⁹¹. In maniera non dissimile, la legge irlandese prevede che, ogni anno, dopo la pubblicazione del *report* annuale della *Environment Protection Agency*, il Ministro competente possa essere chiamato a rendere conto del mancato rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni davanti ad una commissione parlamentare bicamerale, la quale, a seguito di tale audizione, può emettere una raccomandazione, a cui il Ministro deve rispondere per iscritto entro tre mesi⁹².

⁸⁸ A questo riguardo, merita di essere segnalata la clausola contenuta all'art. 4(3) della legge federale tedesca sul clima, in base alla quale se, a partire dal 2021, le emissioni di gas serra superano il budget annuale disponibile, la differenza deve essere sottratta in parti uguali dai budget successivi fino al 2030.

⁸⁹ V. art. 7 del Climate Act della Danimarca.

⁹⁰ Art. 12 Climate Change Act.

⁹¹ Art. L222-1 D del *Code de l'environnement*.

⁹² Art. 14A Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, introdotto dall'Amendment Bill 2021.

Un meccanismo di monitoraggio e revisione particolarmente stringente è, infine, quello previsto dall'art. 8 della legge federale tedesca, in base al quale, se dalla relazione dell'*Expertenrat für Klimafragen* (Consiglio di Esperti sul Cambiamento climatico) emerge che, in un dato settore, è stato superato il limite di emissioni consentito dal *carbon budget*, il ministro federale competente deve presentare al *Bundestag* "immediatamente" e, al più tardi, entro tre mesi, un programma di azione che garantisca il rispetto del budget negli anni successivi⁹³.

5. Sui soggetti responsabili dell'adozione delle misure di attuazione e del loro monitoraggio

Soffermandosi, infine, sui soggetti individuati dalle leggi-quadro nazionali come protagonisti dell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici, è d'uopo innanzitutto osservare come, in tutti i Paesi oggetto della presente analisi, il fatto stesso che vi sia una legge contenente la cornice normativa di riferimento implica l'assunzione di un ruolo, quantomeno di indirizzo e di controllo, da parte del Parlamento, con correlativa riduzione della libertà di manovra riconosciuta al Governo. Ciò detto, ovviamente il peso specifico effettivamente acquisito dalle assemblee parlamentari nell'ambito della politica climatica nazionale dipende da una serie di fattori, tra cui il grado di specificità delle prescrizioni contenute nella legge-quadro. In particolare, come già evidenziato, laddove la legge-quadro indichi espressamente degli obiettivi quantitativi di riduzione delle emissioni, il margine di discrezionalità di cui dispone il Governo si riduce sensibilmente, dato che esso è chiamato ad emanare misure che non sono libere nel fine, ma devono essere adeguate e proporzionate rispetto allo scopo prefissato dal legislatore, pena la loro illegittimità.

Tra i Paesi in cui le leggi-quadro definiscono i *targets* di riduzione di lungo termine, ve ne sono poi alcuni che riservano altresì al Parlamento la fissazione degli obiettivi intermedi. È il caso ad esempio della Francia, dove è previsto che, prima del 1° luglio 2023, e poi con cadenza quinquennale, il Governo debba presentare alle Camere un disegno di legge recante la fissazione degli obiettivi e delle priorità d'azione della politica climatica nazionale⁹⁴. In altri casi, come la Spagna, la legge fissa gli obiettivi di riduzione delle emissioni, ma il Governo è autorizzato a rivedere al rialzo tali obiettivi, al ricorrere di determinate condizioni⁹⁵. Vi è poi il caso della Svezia, dove la fissazione degli obiettivi intermedi di riduzione delle emissioni è demandata ad un atto non legislativo del *Riksdag* (il Parlamento svedese)⁹⁶.

⁹³ Art. 8 Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁹⁴ Art. L100-1 A del *Code de l'énergie*.

⁹⁵ Art. 3.3 Ley 7/2021.

⁹⁶ Art. 3 Klimatlag.

Ma il Paese in cui il Parlamento riveste un ruolo di maggior rilievo nella fissazione dei *targets* di riduzione delle emissioni è la Germania, dove sono le Camere a fissare con legge i *carbon budgets* annuali, nonché la relativa ripartizione tra i diversi settori, mentre il Governo federale è autorizzato a derogare alla suddivisione prevista dal legislatore, ma soltanto a condizione che tale revisione sia compatibile con il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine fissati dalla legge e con gli impegni europei, e previo consenso del *Bundestag*⁹⁷.

Al di fuori del caso della Germania, che come detto costituisce un *unicum* a livello comparato, negli altri Paesi l'adozione degli strumenti attuativi della legge-quadro è rimessa generalmente al Governo, anche se non mancano forme di coinvolgimento del Parlamento anche in questa fase: ad esempio, nei Paesi Bassi la legge prevede che il piano debba essere approvato dopo avere sentito le Camere⁹⁸; in Spagna⁹⁹, Francia¹⁰⁰ e Finlandia¹⁰¹, invece, i piani vengono trasmessi al Parlamento dopo essere stati adottati dal Governo.

Un altro carattere ricorrente in quasi tutte le leggi nazionali esaminate, che rinvia il proprio precedente storico nel *Climate Change Act* del Regno Unito del 2008, è l'istituzione di un organismo tecnico con funzioni consultive in materia climatica¹⁰². L'unico Paese che, per quanto è stato possibile verificare, non ha istituito un simile organo sono i Paesi Bassi, che però ha attribuito funzioni consultive in materia climatica al Consiglio di Stato¹⁰³, mentre in Svezia e Ungheria organi di questo tipo sono stati istituiti con ordinanze governative adottate al di fuori del contesto definito dalla legge-quadro¹⁰⁴.

Siffatti organismi tecnici, benché presenti in pressoché tutti gli ordinamenti esaminati, non sono però riconducibili ad un modello unitario, ma variano considerevolmente quanto a composizione e funzioni esercitate.

In particolare, è possibile notare come in alcuni ordinamenti questi organismi siano espressione dei ministeri e degli enti pubblici competenti in materia climatica, che ne designano i componenti, assumendo quindi un ruolo di raccordo interministeriale, oltreché di supporto tecnico all'operato dell'esecutivo. Questa soluzione, in particolare, è ricorrente in alcune delle leggi di prima generazione, come quelle approvate da Austria¹⁰⁵, Bulgaria¹⁰⁶

⁹⁷ Art. 4(5) Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁹⁸ Art. 5 Klimaatwet.

⁹⁹ Art. 5.2 Ley 7/2021.

¹⁰⁰ V. Art. L222-1 D del *Code de l'environnement*, come modificato dalla Loi n° 2019-1147 dell'8 novembre 2019.

¹⁰¹ Art. 11 Climate Change Act.

¹⁰² Per una classificazione di questi organismi, in chiave comparata, si veda la dettagliata analisi di N. Evans, M. Duwe, *Climate governance systems*, cit.

¹⁰³ Art. 5(3) Klimaatwet..

¹⁰⁴ Cfr. sul punto N. Evans, M. Duwe, *Climate governance systems*, cit.

¹⁰⁵ Art. 4(4) KSG.

¹⁰⁶ Art. 3(4) Climate Change Mitigation Act.

e Malta¹⁰⁷. In altri Paesi, invece, come Danimarca¹⁰⁸, Finlandia¹⁰⁹ e Francia¹¹⁰, la legge prevede espressamente che debbano essere nominate personalità con esperienza riconosciuta nel settore ambientale, provenienti dall'ambito scientifico e accademico. Un caso di ibridazione si ritrova infine in Irlanda, dove il *Climate Change Advisory Council* si compone per circa due terzi (9/14) di esperti nominati dal Governo e, per la restante parte, dei direttori generali delle principali agenzie governative competenti in materia ambientale, che ne fanno parte di diritto¹¹¹.

Per quanto riguarda, poi, il grado di indipendenza di cui godono questi organismi, è interessante notare che, se in tutti i Paesi esaminati la nomina dei componenti spetta al Governo, alcune leggi prevedono una qualche forma di cooptazione, tale per cui i nuovi componenti, benché formalmente designati dall'esecutivo, sono in realtà scelti dai membri dell'organo medesimo. Ciò è quanto avviene, in particolare, in Danimarca, dove la legge quadro prevede che spetti al Consiglio eleggere i candidati per i seggi vacanti, i quali vengono successivamente nominati dal Ministro¹¹².

A garanzia dell'indipendenza dei componenti degli organismi tecnici, alcune leggi prevedono poi espressamente che, nell'esercizio delle loro funzioni, essi debbano operare in maniera indipendente senza essere soggetti a direttive del Governo. Ad esempio, in Francia, la legge prevede che i membri del *Haut Conseil pour le climat* non possano sollecitare né ricevere istruzioni dal Governo o da altra persona pubblica o privata nell'esercizio delle loro funzioni¹¹³. Analogamente, in Germania la legge stabilisce che l'*Expertenrat für Klimafragen* (Consiglio di Esperti sul Cambiamento climatico) sia soggetto soltanto al mandato assegnato dalla legge ed eserciti la sua attività in maniera indipendente¹¹⁴. Inoltre, a tutela dell'indipendenza di tale organismo, la legge federale tedesca conferisce allo stesso anche autonomia nella determinazione delle proprie regole di funzionamento, al contrario di altri Paesi dove invece tali regole sono fissate con provvedimento governativo (Finlandia¹¹⁵ e Bulgaria¹¹⁶).

Un caso particolare è poi quello dell'Irlanda, dove l'indipendenza dell'*Advisory Council* risulta limitata, oltreché per la presenza di cinque componenti di diritto di estrazione ministeriale, anche per la facoltà attribuita al Governo di revocare in ogni momento i relativi membri, qualora a suo parere la rimozione di tali componenti appaia "necessaria per

¹⁰⁷ Art. 10(1) Climate Action Act.

¹⁰⁸ V. art. 10 del Climate Act della Danimarca.

¹⁰⁹ Art. 16 Climate Change Act.

¹¹⁰ Art. L132-4 del *Code de l'environnement*, come integrato dalla Loi n° 2019-1147 dell'8 novembre 2019.

¹¹¹ Art. 9(2) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

¹¹² V. art. 10 del Climate Act della Danimarca.

¹¹³ Art. L132-4 del *Code de l'environnement*, come integrato dalla Loi n° 2019-1147 dell'8 novembre 2019.

¹¹⁴ Art. 11(3) Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹¹⁵ Art. 16(3) Climate Change Act.

¹¹⁶ Art. 3(5) Climate Change Mitigation Act.

permettere l'effettivo svolgimento delle funzioni del Consiglio"¹¹⁷.

Anche per quanto riguarda le funzioni attribuite ai suddetti organismi, il quadro che emerge dall'analisi comparata è alquanto variegato. In tutti gli ordinamenti esaminati, infatti, a tali organismi sono assegnate funzioni consultive, che si estrinsecano essenzialmente nell'obbligo di rassegnare relazioni periodiche al Parlamento e al Governo, in merito allo stato di avanzamento dei piani in materia climatica. In alcuni ordinamenti, alla redazione di tali relazioni è ricollegato anche l'obbligo per il Governo di riferire alle Camere sui rilievi formulati dall'organismo consultivo. In questo senso, ad esempio, la legge danese prevede che il programma annuale presentato dal Ministro per il Clima al Parlamento debba contenere, tra l'altro, la posizione del Ministro sulle raccomandazioni contenute nella relazione annuale del *Klimarådet* (Consiglio sul Cambiamento Climatico)¹¹⁸. Analogamente, in Spagna la legge prevede che il *Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética* presenta al Congresso dei Deputati una relazione annuale, la quale viene sottoposta ad una discussione, a cui deve partecipare anche il Governo. Quest'ultimo, inoltre, è tenuto a rendere pubblica la propria posizione rispetto alla relazione del Comitato almeno quindici giorni prima della data fissata per il dibattito nel Congresso dei Deputati¹¹⁹.

Oltre alla funzione di monitoraggio – che, come detto, seppure con intensità differenti, è una caratteristica comune a tutti gli organismi tecnici – in alcuni Paesi questi devono rendere altresì dei pareri obbligatori, benché non vincolanti, sulle bozze degli atti di pianificazione predisposte dal Governo (Francia¹²⁰, Germania¹²¹ e Austria¹²²), nonché persino “assistere” il Governo nella redazione di tali atti (Danimarca¹²³). Vi è poi il caso, nuovamente eccentrico, dell'Irlanda, dove è lo stesso *Advisory Council* a predisporre la bozza di *carbon budget*, che viene quindi trasmessa al Governo per l'approvazione¹²⁴. In questo modo, quindi, l'organismo tecnico viene ad assumere non soltanto funzioni consultive ma anche *lato sensu* politiche; il che forse spiega il limitato grado di indipendenza riconosciuto ai componenti di tale organismo nei confronti del Governo.

Da ultimo, è possibile osservare che molti degli ordinamenti esaminati prevedono anche una qualche forma di partecipazione della società civile nella formazione degli atti di pianificazione in materia climatica o nell'attività di monitoraggio sull'attuazione dei piani medesimi. Tale

¹¹⁷ Art. 9(10) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

¹¹⁸ V. art. 7(2) del Climate Act della Danimarca.

¹¹⁹ Art. 37.3 Ley 7/2021.

¹²⁰ Art. 222-1 D del *Code de l'environnement*, come modificato dalla Loi n° 2019-1147 dell'8 novembre 2019.

¹²¹ Art. 12(3) Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹²² Art. 3(1) KSG.

¹²³ V. art. 3(2) del Climate Act della Danimarca.

¹²⁴ Art. 6A(1) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015, introdotto dall'Amendmente Bill 2021.

partecipazione viene assicurata essenzialmente attraverso tre modalità. In primo luogo, alcuni Paesi prevedono il coinvolgimento di rappresentanti della società civile nell'ambito degli organismi tecnici sopra menzionati: è il caso in particolare di Bulgaria¹²⁵ e Austria¹²⁶, dove gli organismi tecnici, di estrazione prevalentemente inter-ministeriale, ricomprendono anche alcuni rappresentanti delle ONG ambientaliste.

In secondo luogo, molti ordinamenti prevedono che le bozze di piani predisposte dal Governo siano sottoposte a consultazione pubblica, con la possibilità per chiunque sia interessato di presentare osservazioni scritte, secondo sistemi partecipativi non diversi da quelli già ampiamente diffusi nel settore ambientale (Francia¹²⁷, Germania¹²⁸, Irlanda¹²⁹, Malta¹³⁰, Paesi Bassi¹³¹).

Infine, alcuni Paesi hanno previsto l'istituzione di un organo apposito, ulteriore rispetto agli organismi tecnici sopra ricordati, con la funzione specifica di favorire il dialogo tra le istituzioni e la società civile sulle decisioni in materia di cambiamenti climatici.

Sotto questo punto di vista, i modelli di riferimento sono due. Da un lato, vi è il modello della Francia, che nel 2019 ha costituito la *Convention citoyenne pour le climat*¹³², ovvero un'assemblea di 150 cittadini estratti a sorte, che ha formulato diverse proposte per la riduzione delle emissioni di gas serra, molte delle quali sono confluite nella c.d. *Loi climat et résilience* approvata nell'agosto 2021. A questo modello si è ispirata anche la Spagna, che nella legge-quadro sul clima ha previsto l'istituzione di una *Asamblea Ciudadana del Cambio Climático*¹³³, la quale tuttavia alla data in cui si scrive non risulta ancora operativa. Dall'altro lato, merita di essere segnalato il caso della Danimarca, dove è demandata allo stesso organismo tecnico (*Klimarådet*), l'istituzione di un forum per il dialogo con le organizzazioni della società civile, che lo stesso *Klimarådet* deve consultare prima di adottare le relazioni di sua competenza¹³⁴.

6. In conclusione: un tentativo di classificazione

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha mostrato come le leggi-quadro nazionali sul clima, benché non richieste né dagli accordi internazionali né dalla normativa dell'Unione europea, si siano rivelate nondimeno un utile

¹²⁵ Art. 3(4) Climate Change Mitigation Act.

¹²⁶ Art. 4 KSG.

¹²⁷ V. l'art. 100-1A.III del *Code de l'énergie*, che sottopone alla procedura di *concertation préalable* la *stratégie bas-carbone* di cui all'art. L. 222-1 B del *Code de l'environnement*.

¹²⁸ Art. 9(3) Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹²⁹ Art. 4(8) Climate Action and Low Carbon Development Act 2015.

¹³⁰ Art. 7(1) e (2) Climate Action Act.

¹³¹ Art. 8 Klimaatwet.

¹³² La *Convention citoyenne pour le climat* è stata istituita nell'ottobre 2019 dal *Conseil économique, social et environnemental*, dietro richiesta del Primo Ministro.

¹³³ Art. 39 Ley 7/2021.

¹³⁴ V. art. 12 del Climate Act della Danimarca.

strumento per orientare e supportare l'azione degli Stati membri nel perseguimento delle proprie azioni di contrasto ai cambiamenti climatici¹³⁵.

In particolare, il reale contributo di tali leggi-quadro alla lotta contro i cambiamenti climatici può essere apprezzato sotto tre punti di vista.

Innanzitutto, le leggi-quadro sul clima assumono una innegabile rilevanza politica e, per così dire, "simbolica". Sebbene questa non sia, ovviamente, la funzione tipica degli atti legislativi, sarebbe nondimeno ingenuo negare che cristallizzare l'obiettivo nazionale di riduzione delle emissioni di gas serra in un atto legislativo abbia una portata simbolica molto rilevante, nella misura in cui trasmette all'opinione pubblica nazionale (cittadini e *stakeholders*) e alla comunità internazionale il messaggio che lo Stato in questione intende mettere in campo tutti gli strumenti necessari per raggiungere tale obiettivo¹³⁶. Messaggio che, chiaramente, è tanto più forte quanto più sono ambiziosi e stringenti gli obiettivi che lo Stato si propone di raggiungere.

In secondo luogo, il ricorso allo strumento legislativo consente di incrementare la trasparenza dei processi decisionali e il livello di *accountability* dei decisori politici. Il procedimento legislativo, infatti, essendo caratterizzato dalla pubblicità delle sedute e dal coinvolgimento delle opposizioni, permettere di fare emergere le implicazioni sottostanti l'adozione di talune politiche e favorisce lo sviluppo di un dibattito in seno all'opinione pubblica¹³⁷. A questo può contribuire, inoltre, l'istituzione di organismi tecnici indipendenti, le cui relazioni possono aiutare i cittadini a formare la propria opinione sulle conseguenze delle scelte adottate dalle istituzioni politiche¹³⁸.

¹³⁵ Cfr. T. Muinzer, *Conceptualising and Formalising*, cit.,

¹³⁶ In questo senso, v. T. Muinzer, *What Do We Mean*, cit., il quale osserva che «a Climate Change Act can also act as an indication to both a country's national community (including business and industry) and to the international community more broadly that the state in question is serious about tackling climate change in the context of its unique national setting over time».

¹³⁷ Riguardo a tale aspetto, appare illuminante quanto affermato dal Tribunale costituzionale federale tedesco, nella sentenza del 24 marzo 2021. Il Bundesverfassungsgericht, infatti, per spiegare la *ratio* sottesa alla riserva di legge contenuta nell'art. 20a GG, ha osservato quanto segue (si riporta la traduzione in inglese non ufficiale disponibile sul sito del Bundesverfassungsgericht): «The legislative process gives the required legitimacy to the necessary balancing of interests. The parliamentary process - with its inherently public function and the essentially public nature of the deliberations - ensures through its transparency and the involvement of parliamentary opposition that decisions are also discussed in the broader public, thereby creating the conditions by which the legislative process is made accountable to the citizenry. With the help of media reporting, this process also offers the general public an opportunity to form and convey its own opinions (cf. BVerfGE 143, 246 <344 para. 274> with further references; 150, 1 <96 f. para. 192> with further references). Yet if the transparency and public function of the legislative process are the very reasons why Art. 20a GG places such importance on being specified by legislation, then any reorientation of the fundamental goal of climate change law would have to be conducted in a similarly public and transparent manner. Unless the legislator redefines the fundamental climate goal in a recognisable way and in a transparent process, it must be held to its own specification of the goal arising from constitutional law».

¹³⁸ Ciò è tanto più vero nella misura in cui alla relazione dell'organismo tecnico segua

Infine, e soprattutto, l'utilizzo di una fonte normativa di rango primario consente di incrementare la forza giuridica degli impegni di riduzione delle emissioni di gas serra¹³⁹. Questo comporta, in particolare, che laddove l'amministrazione dovesse adottare degli atti in contrasto con gli obiettivi stabiliti dal Parlamento (o non dovesse adottare gli atti necessari per assicurare il perseguimento degli obiettivi medesimi), tale condotta potrebbe essere censurata in sede giurisdizionale. Sotto questo profilo, pertanto, la legislazione climatica si intreccia con la questione della giustizia climatica che, pur non costituendo oggetto specifico di questa trattazione, rappresenta forse il principale risvolto applicativo delle leggi-quadro sul clima, come dimostrano i diversi casi di contenzioso richiamati nel corso del presente scritto. Se questo è vero, occorre tuttavia considerare che l'adozione di una legge non è sufficiente per assicurare un'effettiva giustiziabilità delle posizioni giuridiche connesse ai cambiamenti climatici. Questa dipende infatti da una pluralità di fattori, tra cui – oltre ovviamente alla disponibilità di rimedi efficaci predisposti dall'ordinamento in questione – anche il grado di prescrittività delle disposizioni contenute nella legge-quadro.

In definitiva, alla luce delle coordinate sopra esposte, appare possibile operare una classificazione delle leggi-quadro nazionali sul clima, a seconda (a) del livello di ambizione degli obiettivi fissati nelle leggi medesime, anche rispetto ai *targets* internazionali ed europei, (b) della presenza di meccanismi idonei a garantire un alto livello di trasparenza e di *accountability*, e (c) della presenza di disposizioni sufficientemente chiare, precise e incondizionate, tali da rendere oggettivamente verificabile (e giustiziabile) il relativo adempimento.

Combinando questi tre fattori, si possono quindi collocare le diverse leggi-quadro prese in esame ai fini di questa ricerca lungo una scala di efficacia, a seconda cioè della loro idoneità ad indirizzare in modo cogente le politiche climatiche degli Stati membri che le hanno adottate¹⁴⁰.

Al livello più basso, troviamo le leggi di prima generazione, ovvero quelle adottate prima dell'Accordo di Parigi e in seguito interessate da riforme soltanto parziali. In questa categoria rientrano le leggi-quadro vigenti in Austria, Bulgaria e Malta. Queste infatti non contengono la fissazione di obiettivi giuridicamente vincolanti di riduzione delle emissioni, ma demandano la definizione della politica climatica nazionale interamente ad atti di *policy* adottati dall'esecutivo. Inoltre, esse sono sprovviste di

una discussione parlamentare, nella quale l'esecutivo sia chiamato a rispondere politicamente delle proprie azioni.

¹³⁹ Cfr. sul punto T. Muinzer, *What Do We Mean*, cit.: «Taken cumulatively, an approach grounded in national framework climate legislation that entrenches and legislatively reinforces requirements to meet specific emissions reduction obligations in a legally binding manner assists in guarding against emissions reduction target objectives being semi-ignored or directly departed from within a given state».

¹⁴⁰ Un tentativo di classificazione delle leggi-quadro in materia climatica, in base alla relativa "forza", è operato, seppure con esiti parzialmente differenti, anche da N. Evans, M. Duwe, *Climate governance systems*, cit.

strumenti efficaci di monitoraggio nei confronti del Governo, al quale viene richiesto soltanto di presentare una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione delle proprie misure. Infine, tali sistemi si caratterizzano per l'istituzione di organismi tecnici a composizione interministeriale, senza garanzie di indipendenza e quindi incapaci di svolgere un effettivo ruolo di controllo e di informazione a beneficio dell'opinione pubblica.

Su un piano immediatamente superiore, ma comunque connotato da sostanziale debolezza, si collocano poi le leggi di Svezia e Ungheria. Queste infatti recano la fissazione di targets vincolanti e ambiziosi, tra cui l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2045 (Svezia) o il 2050 (Ungheria); tuttavia, complice anche la dimensione assai contenuta dell'articolato normativo, esse non contemplan meccanismi di revisione e di controllo sufficientemente stringenti e tali da consentire all'opinione pubblica e agli osservatori internazionali di verificare l'effettivo rispetto degli impegni formalmente assunti. Inoltre, gli organismi tecnici, che non trovano riconoscimento nella legge, bensì in atti dell'esecutivo, non sembrano presentare le garanzie di indipendenza necessarie per esercitare con oggettività il proprio ruolo di controllo.

Su un piano intermedio, si collocano le leggi di Finlandia e Paesi Bassi. Queste infatti hanno introdotto degli obiettivi di riduzione giuridicamente vincolanti, anche se non li hanno (ancora) adeguati ai più ambiziosi obiettivi fissati dalla normativa europea più recente. Inoltre, a differenza delle leggi collocate nella categoria precedente, i meccanismi di controllo del Parlamento sull'operato dell'esecutivo risultano rafforzati. Tuttavia, gli strumenti a cui è demandata la definizione della politica climatica nazionale non sembrano avere un livello di specificità sufficiente per consentirne un'effettiva giustiziabilità e, d'altra parte, gli organismi tecnici o sono assenti (Paesi Bassi), oppure non sembrano dotati di adeguate garanzie di indipendenza (Finlandia).

Ad un livello sub-ottimale, è possibile situare le leggi di Danimarca, Irlanda e Spagna. La legge danese, in particolare, fissa degli obiettivi altamente ambiziosi (anche oltre quanto richiesto dalla normativa europea), stabilisce meccanismi di monitoraggio rafforzati e delinea un sistema di pianificazione a medio e lungo termine in linea con le tempistiche definite dall'Accordo di Parigi. Inoltre, istituisce un organismo indipendente con importanti funzioni di controllo e informazione e adeguate garanzie di indipendenza. Tuttavia, sconta la mancanza di un sistema di *carbon budget* come quelli adottati in altri ordinamenti, il che rende più arduo misurare l'effettivo adempimento dei *targets* di riduzione fissati dal legislatore.

Per altro verso l'Irlanda, se da un lato ha fissato obiettivi di riduzione delle emissioni in linea con quelli europei e ha predisposto strumenti di attuazione (su tutti, i *carbon budgets*) e di controllo rafforzati, dall'altro lato si connota tuttavia negativamente per la mancanza di sufficienti garanzie di indipendenza dell'*Advisory Council*.

Da ultimo, la legge spagnola di recente adozione si contraddistingue in positivo per un sofisticato assetto di *governance* e per avere previsto un sistema di controlli adeguato sull'attività del Governo, anche grazie alla previsione di un dibattito parlamentare sulla relazione resa dal *Comité de Personas Expertas*. Tuttavia, tale legge-quadro si caratterizza per la fissazione di obiettivi di riduzione di emissioni nel medio termine poco ambiziosi, i quali risultano di dubbia compatibilità con i *targets* fissati dalla normativa dell'Unione europea.

Infine, sul più alto gradino di questa scala si collocano la legge francese e quella tedesca. Entrambe queste leggi prevedono meccanismi di pianificazione a lungo e medio termine, assistiti da adeguati meccanismi di controllo e di revisione di natura parlamentare. Inoltre, entrambe le leggi hanno costituito organismi tecnici con funzioni consultive e di monitoraggio, assistiti da adeguate garanzie di indipendenza. Infine, e soprattutto, entrambi i Paesi adottano il sistema dei *carbon budgets*, il che permette di verificare l'adempimento degli obiettivi di riduzione fissati dal legislatore e di porre rimedio (anche in via giurisdizionale) ad eventuali discostamenti dalla traiettoria di riduzione delle emissioni.

Tra le due leggi, tuttavia, quella della Germania si colloca se possibile su un gradino ancora superiore. Con la riforma approvata nel luglio del 2021, in risposta ai rilievi del Tribunale costituzionale federale, i meccanismi ivi previsti sono stati infatti ulteriormente rafforzati, sia attraverso un innalzamento del livello di ambizione dei *targets* di riduzione, che hanno sopravanzato quelli fissati nella coeva legge europea, sia attraverso la fissazione di obiettivi intermedi successivi al 2030.

Francia e Germania, dunque, grazie alle leggi-quadro altamente ambiziose approvate dai rispettivi Parlamenti, nonché grazie alla consapevolezza climatica dimostrata dai relativi organi giurisdizionali, si candidano a divenire la "locomotiva" d'Europa nel processo di transizione verso la neutralità climatica. In attesa che su questo treno si decida a salire anche l'Italia.

Francesco Gallarati
Dip.to di Scienze Politiche
Università degli Studi di Genova
francesco.gallarati@edu.unige.it