

## Gli organismi tecnici istituiti dalle leggi-quadro sul clima degli Stati membri dell'UE: i criteri per una *governance* climatica credibile

Lorenzo Maspero\*

THE TECHNICAL BODIES ESTABLISHED THROUGH CLIMATE FRAMEWORK LAWS IN EU MEMBER STATES: THE CRITERIA FOR A CREDIBLE CLIMATE GOVERNANCE

ABSTRACT: Following the pioneering approach of the UK Climate Change Act, the framework laws on climate change adopted by EU Member States include the best available science into the climate policy-making process through the establishment of specific technical bodies. This paper analyses, from a comparative view, whether and how these technical bodies satisfy the requirements of independence and exercise advisory and monitoring functions on programmes to reduce GHG emissions as well as on their adequacy for reaching national climate objectives. The outcome of the research will be used to identify which emerging solutions in European Comparative Law are most consistent with a credible climate governance.

KEYWORDS: climate change; climate framework legislation; national climate technical bodies; climate governance; climate neutrality

ABSTRACT: Seguendo l'impostazione pionieristica del *Climate Change Act* del Regno Unito, le leggi-quadro sul clima approvate dagli Stati membri dell'UE integrano le migliori conoscenze scientifiche disponibili nel processo decisionale climatico attraverso l'istituzione di specifici organismi tecnici. Il presente contributo analizza, in chiave comparata, se e in quali termini tali organismi tecnici soddisfino i requisiti di indipendenza e svolgano funzioni consultive e di monitoraggio sui programmi di riduzione delle emissioni di gas serra, nonché sulla loro adeguatezza al conseguimento degli obiettivi climatici nazionali. All'esito della ricerca si proverà ad individuare quali soluzioni emergenti nel diritto comparato europeo risultino maggiormente coerenti con una *governance* climatica credibile.

PAROLE CHIAVE: cambiamento climatico; legislazione quadro sul clima; organismi tecnici nazionali sul clima; *governance* climatica; neutralità climatica

SOMMARIO: 1. Inquadramento, attualità e metodologia della ricerca comparata – 2. Il grado d'indipendenza degli organismi tecnici – 2.1. Il profilo statico dell'indipendenza – 2.2. Il profilo dinamico dell'indipendenza – 3. Funzioni e meccanismi d'interazione con il Governo degli organismi tecnici – 3.1. Gli organismi tecnici come *advisors*: una

---

\* Dottorando di ricerca in Studi Europei, curriculum *governance* multilivello e diritti fondamentali, Università degli Studi di Genova. Mail: [lorenzo.maspero@edu.unige.it](mailto:lorenzo.maspero@edu.unige.it). Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

funzione comune ma di intensità differente – 3.2. Oltre la “mera” consulenza: gli organismi tecnici come *watchdogs* – 3.3. Il ruolo degli organismi tecnici nel dialogo fra Governo e società civile – 4. L’approccio *science-based* nel disegno di legge-quadro sul clima S. 743: alcune note sulla vicenda italiana – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Inquadramento, attualità e metodologia della ricerca comparata

**L**e cd. “leggi-quadro sul clima”<sup>1</sup> rappresentano lo strumento giuridico adottato da un numero crescente di Stati membri dell’Unione europea<sup>2</sup> per promuovere strategie efficaci di contrasto al cambiamento climatico<sup>3</sup>.

Fra le caratteristiche ricorrenti di tali leggi, si annovera la previsione di strutture volte ad integrare il sapere scientifico nel processo decisionale climatico, generalmente attraverso l’istituzione di organismi tecnici indipendenti. Come sottolineato dalla dottrina, siffatti organismi tecnici contribuiscono a rafforzare la credibilità dei *targets* di riduzione delle emissioni di gas serra fissati a livello nazionale, favorendo l’elaborazione di politiche climatiche fondate su evidenze scientifiche. Al contempo, questi organismi conducono revisioni periodiche degli obiettivi climatici e redigono rapporti sui progressi compiuti, concorrendo in questo modo a evitare che la crisi climatica sia rimossa dalle priorità dell’agenda politica<sup>4</sup>.

Ad influenzare l’introduzione di simili organi nel panorama europeo è stato il *Committee on Climate Change* – istituito dal *Climate Change Act* del Regno Unito nel 2008 – il quale ha rappresentato una «voce

<sup>1</sup> Secondo la definizione coniata da S.L. NASH, R. STEURER, *Taking stock of Climate Change Acts in Europe: Living policy processes or symbolic gestures?*, in *Climate Policy*, 19, 8, 2019, 1053, per “leggi-quadro sul clima” si intende la «legislazione quadro adottata dal Parlamento che stabilisce i principi generali e gli obblighi per l’elaborazione delle politiche in materia di cambiamento climatico in uno Stato-nazione (o entità sub-statale), con l’obiettivo esplicito di ridurre le emissioni di gas serra (GHG) nei settori pertinenti attraverso misure specifiche da attuare in una fase successiva».

<sup>2</sup> Per conoscere le leggi-quadro sul clima in vigore negli Stati membri dell’UE, è possibile consultare la sezione del Progetto BioDiritto dedicata alla disciplina della lotta al cambiamento climatico, reperibile all’indirizzo <https://www.biodiritto.org>. Si veda altresì il più completo *database* di legislazione climatica, ospitato dal sito *Climate Change Laws of the World* e accessibile via <https://climate-laws.org/>. (ultime consultazioni 16/12/2025)

<sup>3</sup> Per uno studio in prospettiva comparata, nella dottrina italiana, di questa specifica categoria di atti legislativi, F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell’Unione europea: una comparazione*, in *DPCE Online*, 4, 2021, 3459-3484. Cfr. anche E. BALOUNOVÁ, T. SNOPKOVÁ, *Towards the adoption of climate change acts in the Visegrád Group countries*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 33, 3, 2024, 592-603; J. HUANG, *Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action*, in *Pace Environmental Law Review*, 38, 2, 2021, 285-326; T. MUINZER (ed.), *National Climate Change Acts. The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, London, 2020, 1-256.

<sup>4</sup> Sul ruolo chiave degli organismi tecnici istituiti dalle leggi-quadro nel contrasto ai cambiamenti climatici, su tutti, A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, J. FINNEGAN, *The Role of Independent Bodies in Climate Governance: The UK’s Committee on Climate Change*, London, 2018, 5-24. Cfr. altresì A. RÜDINGER et. al., *Towards Paris-compatible climate governance frameworks. An overview of findings from recent research into 2050 climate laws and strategies*, Paris, 2018, 5-18; S.L. NASH, R. STEURER, *Taking stock of Climate Change Acts in Europe*, cit., 1061; S. BRUNNER, C. FLACHSLAND, R. MARSCHINSKI, *Credible commitment in carbon policy*, in *Climate Policy*, 12, 2, 2012, 255-271. Le osservazioni della dottrina sui benefici per il processo decisionale climatico derivanti dall’integrazione del sapere scientifico sono state confermate dai primi rapporti empirici sull’impatto delle leggi-quadro sul clima. In proposito, A. AVERCHENKOVA et. al., *Impacts of climate framework laws. Lessons from Germany, Ireland and New Zealand*, London, 2024, 4-30; C. ELLIOT et. al., *Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy. A discussion paper for the International Climate Councils Network*, Washington, 2021, 8-23.



autorevole nel dibattito politico sui cambiamenti climatici»<sup>5</sup>, grazie all'attività di consulenza prestata al Governo britannico in materia di *carbon budgets*, nonché alla pubblicazione di relazioni annuali di monitoraggio, alle quali viene ricollegato l'obbligo per il Segretario di Stato competente di riferire al Parlamento<sup>6</sup>. Ad oggi, a riprova del carattere pionieristico di tale modello<sup>7</sup>, ben 16 dei 27 Stati membri dell'Unione hanno previsto l'istituzione di organismi tecnici indipendenti allo scopo di implementare la dimensione procedurale della *governance* climatica nazionale<sup>8</sup>.

Nonostante l'ampia diffusione conosciuta da tali organismi nei Paesi europei, occorre precisare come la loro creazione non sia imposta da obblighi internazionali o europei. Tuttavia, è indubbio che l'Accordo di Parigi del 2015 abbia dato un forte impulso in questo senso<sup>9</sup>. L'Accordo, invero, pur lasciando agli Stati firmatari ampia elasticità nell'adozione dei propri Contributi determinati a livello nazionale (NDC), ha richiamato la necessità di avvalersi delle «migliori conoscenze scientifiche disponibili»<sup>10</sup> nel raggiungimento della soglia di temperatura media globale concordata<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Così A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, J. FINNEGAN, *The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change*, in *Climate Policy*, 21, 9, 2021, 6. Sulla costituzione del Committee on Climate Change come una delle principali innovazioni introdotte nel sistema istituzionale dal Climate Change Act, I. LORENZONI, D. BENSON, *Radical institutional change in environmental governance: Explaining the origins of the UK Climate Change Act 2008 through discursive and streams perspectives*, in *Global Environmental Change*, 29, 2014, 10-21; M. LOCKWOOD, *The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act*, in *Global Environmental Change*, 23, 2013, 1339-1348.

<sup>6</sup> Artt. 34 e 36-37 *Climate Change Act*.

<sup>7</sup> Per un'analisi dell'influenza del *Climate Change Act* nel promuovere l'adozione di leggi-quadro sul clima nei Paesi europei, *ex plurimis*, M. KARLSSON, *Sweden's Climate Act – its origin and emergence*, in *Climate Policy*, 21, 9, 2021, 1132-1145; S.L. NASH, R. STEURER, *From symbolism to substance: What the renewal of the Danish climate change act tell us about driving forces behind policy change*, in *Environmental Politics*, 31, 3, 2021, 453-477.

<sup>8</sup> Fra i primi studi giuridici e politologici sui sistemi di *governance* climatica in Europa, N. EVANS, M. DUWE, *Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies*, Berlin, 2021, 8-66; S. WEAVER, S. LÖTIJÖNEN, M. OLLIKAINEN, *Overview of national climate change advisory councils*, in *The Finnish Climate Change Panel Report*, 3, 2019, 3-39; L. COLELLA, *La governance climatica e la mission dei "Comitati consultivi" per il clima. Esperienze europee*, in *Queste Istituzioni*, 1, 2024, 44-75; F. FORGIONE, *Scientific Advisory Bodies and Climate Governance in Europe*, in *Papers and materials – Cop\_SciPo*, 2025, 1-7.

<sup>9</sup> Sottolineano questo aspetto M. DUWE, R. BODLE, *"Paris Compatible" Climate Change Acts?*, in T. MUINZER (ed.), *op. cit.*, 56, secondo i quali «il bilancio globale, quale meccanismo previsto dall'Accordo di Parigi per misurare i progressi verso gli obiettivi globali, svolge una delle funzioni (monitoraggio trasparente dei progressi e adeguatezza) attribuite agli organismi consultivi scientifici indipendenti in alcune leggi nazionali sul clima». Più in generale, sulla relazione fra l'adozione dell'Accordo di Parigi e l'approvazione di leggi nazionali sul clima, S.L. NASH, D. TORNEY, S. MATTI, *Climate Change Acts: Origins, Dynamics, and Consequences*, in *Climate Policy*, 21, 9, 2021, 1112, i quali scrivono che «L'adozione dell'Accordo di Parigi del 2015 ha catalizzato lo sviluppo di una legislazione quadro sul clima». Sul tema, v. anche F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 3464 e G. IACOBUTA *et. al.*, *National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update*, in *Climate policy*, 18, 9, 2018, 1115-1116.

<sup>10</sup> Art. 4.1 Accordo di Parigi.

<sup>11</sup> Come noto, l'Accordo di Parigi ha fissato l'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media mondiale «ben al di sotto» dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e, preferibilmente, entro 1,5°C (Art. 2). Sull'utilizzo dei saperi scientifici come fondamento dell'attività di regolazione climatica nel testo dell'Accordo di Parigi, A. BONOMO, *L'approccio science-based sul cambiamento climatico: quale spazio per il decisore pubblico?*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2024, 69-70.

Il fondamento scientifico della regolazione del clima costituisce, inoltre, uno dei principi cardine del Regolamento (UE) 2021/1119 (cd. *European Climate Law*), con cui l'Unione europea ha reso giuridicamente vincolanti gli obiettivi di neutralità climatica entro il 2050 e di riduzione delle emissioni almeno del 55%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030<sup>12</sup>. Anche in questo caso, il dovere di ascolto della scienza si è concretizzato nell'istituzione dello *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, designato dal Regolamento quale «punto di riferimento dell'Unione»<sup>13</sup> sulle conoscenze scientifiche in materia climatica in virtù della sua indipendenza e delle sue competenze tecniche<sup>14</sup>.

In questa cornice, molti Stati membri dell'Unione hanno ritenuto di dover adeguare le proprie legislazioni alle migliori pratiche invalsi a livello internazionale ed europeo, attraverso nuove leggi-quadro sul clima<sup>15</sup>, o la modifica di quelle già esistenti<sup>16</sup>, attribuendo agli organismi tecnici una posizione di rilievo all'interno dell'architettura istituzionale competente in tema di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici<sup>17</sup>. Ne è un esempio il Belgio, la cui legge-quadro (2024) ha previsto, «in conformità con la normativa europea sulla *governance*»<sup>18</sup>, la creazione di un organismo tecnico indipendente responsabile della valutazione dell'impatto delle politiche climatiche federali attraverso l'elaborazione di un parere annuale.

Da ultimo, l'importanza di questi organismi è stata confermata dalla recentissima presa di posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata nell'attività di supervisione sull'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*<sup>19</sup>. In quell'occasione, il Comitato dei Ministri – facendo espresso riferimento al *Committee on Climate Change* britannico, all'*Haut Conseil pour le climat* francese e all'*Expertenrat für Klimafragen* tedesco – ha invitato la Svizzera a valutare l'opportunità di dotarsi di un organismo tecnico indipendente, incaricato,

<sup>12</sup> Artt. 1 e 2 Regolamento (UE) 2021/1119.

<sup>13</sup> Art. 3, par. 1, Regolamento (UE) 2021/1119.

<sup>14</sup> Sul principio di scientificità della regolazione del clima nella *European Climate Law*, vedi L. CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025, 51-52, il quale ravvisa che tale principio «comporta un autovincolo al decisore politico, che non potrà assumere provvedimenti *emozionali*, bensì dovrà motivare le proprie scelte normative sulla base dei risultati plurali del dibattito scientifico». Cfr. altresì K. KULOVESI *et. al.*, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, 36, 2024, 36-37; F. DE LEONARDIS, *Il diritto di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2024, 7-8.

<sup>15</sup> Cfr. le esperienze di Spagna e Portogallo (2021); Grecia (2022); Belgio (2024).

<sup>16</sup> Qui, in realtà, è bene distinguere fra i Paesi che hanno adottato una nuova legge-quadro in sostituzione di quella precedente [Danimarca (2020); Malta (2024)] e quelli che, invece, hanno proceduto a rivedere in termini più ambiziosi una legge-quadro già esistente [Bulgaria, Francia, Irlanda, Germania (2021); Finlandia (2022)].

<sup>17</sup> Ai sensi dell'Art. 3, par. 4, Regolamento (UE) 2021/1119 «Al fine di potenziare il ruolo della scienza nell'ambito della politica climatica, ciascuno Stato membro è invitato a istituire un organo consultivo nazionale sul clima, responsabile di fornire consulenza scientifica di esperti sulla politica climatica alle competenti autorità nazionali come disposto dallo Stato membro interessato».

<sup>18</sup> Art. 9§1 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale*.

<sup>19</sup> Per un commento alla pronuncia della Corte EDU *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* e per dar conto del suo «seguito» da parte del Governo svizzero, v. almeno F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2, 2024, 1457-1478; C. SARTORETTI, *La climate change litigation "sbarca" a Strasburgo: brevi riflessioni a margine delle tre recenti sentenze della Corte EDU*, in *DPCE Online*, 2, 2024, 1479-1491; G. GRASSO, *'Oltre' "KlimaSeniorinnen": la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale climatico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2024, 1007-1016.



da un lato, di monitorare i programmi di riduzione delle emissioni e di verificarne l'idoneità al conseguimento degli obiettivi climatici nazionali e, dall'altro, di formulare raccomandazioni relative ad eventuali misure correttive<sup>20</sup>. L'istituzione di un siffatto organismo, infatti, è stata considerata dal Consiglio d'Europa come una misura idonea a dare attuazione alle obbligazioni climatiche gravanti sugli Stati ai sensi dell'art. 8 CEDU<sup>21</sup>.

Muovendo da queste premesse, il presente contributo si propone di verificare se e in che modo gli organismi tecnici istituiti dalle leggi-quadro sul clima degli Stati membri dell'UE soddisfino i criteri individuati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>22</sup>. Più precisamente, nei paragrafi che seguono, si indagherà, in primo luogo, il grado d'indipendenza di tali organismi, come deducibile da alcuni indici sintomatici di quel ruolo; successivamente, si approfondiranno i poteri di tali organismi e la loro capacità di influenzare l'azione degli Esecutivi. Dopo aver dato uno sguardo al dialogo fra scienza e diritto nell'ambizioso disegno di legge-quadro sul clima S. 743 attualmente in discussione in Italia, si proverà infine ad individuare quali soluzioni emergenti nel panorama del diritto comparato europeo risultino maggiormente coerenti con un modello di *governance* climatica credibile.

## 2. Il grado d'indipendenza degli organismi tecnici

Il grado d'indipendenza degli organismi tecnici nazionali sul clima viene qui misurato mediante l'approccio interpretativo impiegato dalla dottrina che si è occupata del fenomeno delle autorità amministrative indipendenti nell'esperienza italiana e comparata. Lo studio, in particolare, intende svilupparsi in una duplice direzione: la prima concerne gli elementi connessi al profilo statico (o strutturale) dell'indipendenza, quali il carattere monocratico o collegiale dell'organo, le modalità di nomina (e revoca) dei componenti, i requisiti di professionalità richiesti per farne parte, i presidi sui conflitti di interesse e, da ultimo, la durata del mandato; la seconda, invece, riguarda gli elementi legati al profilo dinamico (o funzionale) dell'indipendenza, rilevando a tal fine i margini di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile riconosciuti agli esperti<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> CM/Notes/Dec (2025) 1537/H46-37 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (Application No. 53600/20), 15-17 Settembre 2025. In proposito, v. la nota n. 21 a piè di pagina.

<sup>21</sup> CM/Del/Dec (2025) 1537/H46-37 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (Application No. 53600/20), 15-17 Settembre 2025. Al §550 della sentenza *Klimaseniorinnen* la Corte EDU ha, infatti, evidenziato che, «nel valutare se uno Stato abbia utilizzato il proprio margine di apprezzamento in modo legittimo (...), la Corte esaminerà se le autorità nazionali competenti, a livello legislativo, esecutivo o giudiziario, abbiano tenuto debitamente conto della necessità di: (...) d) mantenere aggiornati i pertinenti obiettivi di riduzione dei gas serra con la dovuta diligenza e sulla base delle migliori prove disponibili (...)». Su questo passaggio della pronuncia, M. CARDUCCI, *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *DPCE Online*, 2, 2024, 1420-1423.

<sup>22</sup> Non saranno pertanto oggetto di studio gli organismi tecnici di Svezia, Ungheria e Paesi Bassi, in quanto istituiti mediante ordinanze governative adottate fuori dal perimetro della legge-quadro sul clima. Non verrà inoltre attenzionato il Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética, istituito dalla Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, poiché, per quanto è stato possibile verificare, non risulta ancora operativo in Spagna. Infine, si annota che la legge-quadro della Croazia non ha previsto l'istituzione di un organismo tecnico.

<sup>23</sup> Per tale impostazione nello studio dei caratteri dell'indipendenza delle autorità amministrative, L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, IV, Milano, 2025, 561-576. Cfr. anche

## 2.1. Il profilo statico dell'indipendenza

La totalità degli organismi tecnici esaminati presenta carattere collegiale<sup>24</sup>. A livello teorico, tale scelta comporta risvolti differenti: da un lato, può agevolare il controllo incrociato delle decisioni, favorendo, sotto questo punto di vista, una più piena indipendenza dell'organo; dall'altro lato, però, la disponibilità di più seggi può ingenerare la lottizzazione delle cariche fra le forze politiche chiamate a disporre le nomine<sup>25</sup>.

Ciò detto, è bene indagare i meccanismi di nomina e revoca degli esperti<sup>26</sup>. Di regola, i componenti sono di designazione governativa-ministeriale, con la conseguenza, almeno sul piano teorico, di un minor tasso di indipendenza dall'indirizzo politico contingente<sup>27</sup>. In alcuni Paesi, però, la nomina governativa-ministeriale viene preceduta da una indicazione di selezione formulata da altri soggetti pubblici oppure dallo stesso organismo tecnico<sup>28</sup>. In Belgio, ad esempio, il Servizio pubblico federale per la salute pubblica, la sicurezza della filiera alimentare e l'ambiente indice un concorso pubblico, al termine del quale i candidati idonei sono valutati da una commissione multidisciplinare, incaricata di presentare al Ministro responsabile per il clima una rosa di nomi per la composizione del *Conseil scientifique du Climat*<sup>29</sup>. Una dinamica per certi versi analoga si registra in Finlandia, dove spetta alle università e agli istituti di ricerca statali proporre al Ministro dell'ambiente e del cambiamento climatico i candidati per il *Finnish Climate Change Panel*<sup>30</sup>. In Danimarca, invece, è lo stesso *Klimarådet* ad eleggere il candidato per ogni seggio che risulti vacante. L'esperto selezionato sarà poi nominato dal Ministro per il clima, l'energia e i servizi pubblici<sup>31</sup>. Un cenno va fatto, infine, alla Francia, in quanto la legge prevede che, nei casi di cessazione anticipata del mandato di un componente, il sostituto venga nominato dal Primo Ministro, «sentito il Presidente dell'Haut Conseil pour le climat»<sup>32</sup>.

---

la ricostruzione proposta da G. GRASSO, *L'anomalia di un «modello»: le autorità (amministrative) indipendenti nei Paesi membri dell'Unione europea. Prime ipotesi per un «inventario»*, in *Il Politico*, 2, 2000, 261-283. Si v. inoltre gli autorevoli studi di F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2003, 7-123 e G. MORBIDELLI, *Le autorità indipendenti: introduzione ad una lettura comparata*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, 1051-1056.

<sup>24</sup> La dimensione degli organismi tecnici nazionali sul clima è, in ogni caso, variabile. A titolo esemplificativo si segnala che l'Expertenrat für Klimafragen è composto da 5 esperti, mentre l'Observatoire de la politique climatique conta dai 7 ai 9 membri. Il Climate Change Advisory Council ed il Finnish Climate Change Panel sono invece formati rispettivamente da 13 e 15 esperti. L'organo tecnico di maggiori dimensioni è quello portoghese (17 membri).

<sup>25</sup> Sul punto, approfonditamente, L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567.

<sup>26</sup> Propone una trattazione congiunta di questi due indicatori dell'indipendenza delle autorità amministrative S. FOÀ, *La tendenziale indipendenza delle autorità di regolazione rispetto al Governo*, in *Federalismi.it*, 28, 2020, 66-89.

<sup>27</sup> Cfr. L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567; F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 72. In generale, per comprendere come i diversi modelli di nomina dei componenti esprimano una diversa «filosofia istituzionale» dell'indipendenza, v., in tema di autorità amministrative, M. MANETTI, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1997, 4-6.

<sup>28</sup> Su tale modalità di nomina, in riferimento alle autorità indipendenti, G. GRASSO, *L'anomalia di un «modello»*, cit., 271.

<sup>29</sup> Art. 2 *Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale*.

<sup>30</sup> Art. 2 *Statsrådets förordning om Finlands klimatpanel*.

<sup>31</sup> Art. 10(2) *Climate Act*.

<sup>32</sup> Art. L.132-4(I) *D Code de l'environnement*, come modificato dall'art. 10 Loi n°2019-1147. Per un approfondimento sulla struttura e sulle funzioni dell'Haut Conseil pour le climat, v. L. COLELLA, *L'Haut Conseil pour le climat in Francia. Una "istituzione" della transizione ecologica*, in *Queste Istituzioni*, 1, 2021, 8-27.



Il Portogallo rappresenta l'unico Paese ad aver adottato un modello di nomina a carattere ibrido, prevedendo l'intervento del Parlamento nella designazione degli organi di vertice dell'organismo, nonché del Governo e di numerosi altri soggetti istituzionali qualificati nella scelta dei restanti quindici esperti<sup>33</sup>. La salvaguardia dell'indipendenza degli organismi dipende anche dalla revoca cd. sanzionatoria<sup>34</sup>. Nelle esperienze di Portogallo<sup>35</sup> e Malta<sup>36</sup> tale istituto trova applicazione nei soli casi di oggettivo accertamento di comportamenti inadeguati, come la prolungata inerzia o le reiterate violazioni di legge<sup>37</sup>. Nel caso dell'Irlanda, invece, la disciplina va guardata con una certa cautela, poiché il Governo, in qualsiasi momento, può rimuovere dall'incarico il membro che, a suo giudizio, ostacoli l'efficace svolgimento delle funzioni del *Climate Change Advisory Council*<sup>38</sup>. La legge belga, per contro, sebbene preveda che la proposta di revoca sia sottoposta al parere ministeriale, stabilisce un elenco tassativo di motivi sui quali il *Conseil scientifique du Climat* può fondare la richiesta al Ministro di rimozione di uno dei propri membri<sup>39</sup>. I procedimenti di nomina (e revoca) non assumono comunque un peso determinante nella valutazione del grado d'indipendenza degli organismi tecnici, dovendo essere analizzati congiuntamente ai requisiti di professionalità richiesti per esserne componenti<sup>40</sup>. A questo proposito, la prospettiva comparata sembra dare prova dell'esistenza di almeno tre tendenze.

Nei Paesi dotati di una legge-quadro sul clima di prima generazione, come Austria<sup>41</sup> e Bulgaria<sup>42</sup>, gli organismi tecnici risultano formati da rappresentanti dei partiti politici, dei vari ministeri, degli enti pubblici, del mondo accademico e delle organizzazioni non governative attive nella tutela ambientale o nel contrasto ai cambiamenti climatici.

Diversamente, le leggi-quadro sul clima di seconda generazione privilegiano la nomina di personalità dotate di riconosciuto prestigio e competenza scientifica in materia climatica. Un modello particolarmente rigoroso è quello tracciato da Germania<sup>43</sup>, Danimarca<sup>44</sup> e Belgio<sup>45</sup>, dove la composizione degli organismi deve riflettere conoscenze trasversali ai molteplici settori interessati dal cambiamento climatico (energia, economia, trasporti, industria, edilizia, agricoltura, ambiente, gestione dei rifiuti e silvicoltura)<sup>46</sup>.

<sup>33</sup> Art. 6.1 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do Conselho para Ação Climática (CAC)*. Tra i soggetti istituzionali che intervengono nel procedimento di nomina si segnalano, *ex multis*, il Consiglio nazionale della gioventù, la Confederazione portoghese delle associazioni per la protezione ambientale e l'Assemblea legislativa delle Regioni autonome di Madeira e Azzorre.

<sup>34</sup> Sui limiti e sulle condizioni per la revoca delle nomine dei componenti delle autorità indipendenti, su tutti, G. MORBIDELLI, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2001, 200-205.

<sup>35</sup> Art. 9.3 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.

<sup>36</sup> Art. 25(4) lett. b) e c) *Climate Action Act*.

<sup>37</sup> Vedi G. MORBIDELLI, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., 201. Cfr. anche F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 76.

<sup>38</sup> Art. 9(10) *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*.

<sup>39</sup> Art. 8§(2 e 3) Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale.

<sup>40</sup> Cfr. al riguardo F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 72-73, secondo cui «sia che si creda nella *santità*, sia che si creda nell'umana debolezza dei componenti delle autorità, il procedimento di nomina non appare, di per sé, decisivo».

<sup>41</sup> Art. 4(4) *Klimaschutzgesetz*.

<sup>42</sup> Art. 3(4) *Climate Change Mitigation Act*.

<sup>43</sup> Art. 11(1) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>44</sup> Art. 10(3) *Climate Act*.

<sup>45</sup> Art. 8§2 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale*.

<sup>46</sup> A riprova dell'evoluzione dei requisiti di eleggibilità, il Consiglio nazionale per l'azione sul clima, istituito dalla nuova legge-quadro di Malta (2024), non ricopre più quel ruolo di raccordo interministeriale tipico delle leggi

Infine, taluni organismi tecnici includono membri di diritto, individuati tra soggetti già titolari di incarichi istituzionali di responsabilità. Tale soluzione è ricorrente in Belgio<sup>47</sup>, Portogallo<sup>48</sup> e Irlanda. In quest'ultimo ordinamento, la legge designa addirittura fino a tre componenti *ex officio* del *Climate Change Advisory Council*, quali sono il Direttore dell'Autorità per lo sviluppo agricolo ed alimentare, il Direttore dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e il Direttore del Servizio meteorologico<sup>49</sup>. Un caso peculiare si ritrova, invece, in Grecia, in quanto i direttori delle principali agenzie ministeriali nel settore ambientale partecipano *ex officio* ai lavori dell'organismo tecnico, senza però essere titolari del diritto di voto nella fase deliberativa<sup>50</sup>.

Fra i caratteri rilevanti per lo studio dell'indipendenza degli organismi tecnici, vi sono poi i presidi normativi sui conflitti di interesse. Tali norme si occupano di scongiurare il rischio che il soggetto a cui sia affidata la funzione di cura di un interesse pubblico possa anteporre un interesse personale al proprio obbligo professionale<sup>51</sup>.

In Belgio<sup>52</sup>, Irlanda<sup>53</sup> e Malta<sup>54</sup>, il dovere di astensione costituisce il primo – e talvolta unico – strumento volto a evitare che il processo decisionale climatico possa essere influenzato da interessi personali degli esperti. Così, le leggi dei tre diversi Paesi prevedono che il componente che si trovi in una situazione di conflitto di interessi (diretto o indiretto, attuale o potenziale, personale o finanziario) sia tenuto a darne tempestiva comunicazione e a non partecipare alle riunioni e alle deliberazioni sulla questione.

Una seconda soluzione riguarda il regime delle incompatibilità. Gli ordinamenti, attraverso tale meccanismo, intendono impedire alla persona che ricopre una data carica pubblica di essere titolare, nello stesso tempo, di altri incarichi potenzialmente in conflitto con la missione affidatale<sup>55</sup>. Ciò si verifica in Germania<sup>56</sup>, Belgio<sup>57</sup>, Irlanda<sup>58</sup> e Portogallo<sup>59</sup>, dove viene disposta l'incompatibilità fra la nomina a membro dell'organismo tecnico sul clima e la titolarità di cariche in organi di indirizzo politico a tutti i livelli di governo, *ivi* compresi gli incarichi elettivi e di rappresentanza nei partiti politici. Il provvedimento governativo relativo alla struttura dell'*Expertenrat für Klimafragen* aggiunge anche un'ipotesi di inconferibilità, concepita come "filtro" atto a precludere il conferimento dell'incarico a soggetti le cui situazioni personali o professionali di provenienza possano compromettere il corretto esercizio della

---

antecedenti all'Accordo di Parigi, essendo composto da esperti indipendenti «in qualsiasi settore relativo al clima». V. Art. 25(1) *Climate Action Act*.

<sup>47</sup> Art. 8§2 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale*

<sup>48</sup> Art. 6.1 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.

<sup>49</sup> Art. 9(2) *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, come riformato dall'*Amendment Bill 2021*.

<sup>50</sup> Art. 29.1 *National Climate Law*.

<sup>51</sup> In proposito, I.A. NICOTRA, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità*, in *Rivista AIC*, 3, 2020, 1.

<sup>52</sup> Art. 4§4 Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale.

<sup>53</sup> Art. 10 *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*.

<sup>54</sup> Art. 25(5) *Climate Action Act*.

<sup>55</sup> I.A. NICOTRA, *op. cit.*, 8. Sul regime delle incompatibilità come carattere dell'indipendenza delle autorità amministrative, L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 56; F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 76.

<sup>56</sup> Art. 3(1) *Expertenrat-Verordnung*.

<sup>57</sup> Art. 9§3 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale*.

<sup>58</sup> Art. 9(11) *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*.

<sup>59</sup> Art. 9.1 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.



funzione pubblica<sup>60</sup>. Nel caso tedesco, questa misura interviene nei confronti di chi, nell'anno precedente all'assunzione dell'incarico, abbia intrattenuto rapporti professionali con gruppi di interesse operanti nei settori legati alla protezione del clima<sup>61</sup>.

A completamento di quanto esposto, alcune leggi istitutive prevedono l'attribuzione di un compenso o di una indennità agli esperti, la cui *ratio* risiede nell'esigenza di evitare che l'assenza di emolumenti possa compromettere l'indipendenza<sup>62</sup>. L'esperienza più significativa è quella del *Conselho para a Ação Climática*, i cui componenti, oltre a percepire un gettone di presenza per ogni riunione, sono espressamente tutelati nei diritti e benefici maturati nell'esercizio della propria precedente attività professionale<sup>63</sup>. Un compenso sotto forma di gettone è percepito altresì dai membri dell'*Observatoire de la politique climatique* e del *Conseil scientifique du Climat*<sup>64</sup>. Agli esperti del *Finnish Climate Change Panel* e dell'*Expertenrat für Klimafragen* vengono, invece, riconosciuti rispettivamente un compenso annuale ed un rimborso spese forfettario<sup>65</sup>. Al contrario, la legge-quadro austriaca esclude espressamente qualsiasi forma di remunerazione<sup>66</sup>.

L'ultimo elemento da analizzare, sotto il profilo strutturale dell'indipendenza, è la durata del mandato. La previsione di un incarico piuttosto lungo, senza che sia ammessa la rielezione, renderebbe teoricamente gli esperti più impermeabili alle pressioni politiche<sup>67</sup>. Tuttavia, i componenti degli organismi tecnici restano in carica per un periodo compreso fra i tre e i cinque anni, con la possibilità di essere riconfermati dopo la scadenza del primo mandato. In Finlandia, la legge contempla addirittura una terza rielezione, a condizione che, nel corso del nuovo incarico, l'esperto assuma la presidenza dell'organo<sup>68</sup>. Tuttavia, già la mera ipotesi di un secondo mandato solleva alcune perplessità sull'imparzialità degli esperti, i quali potrebbero ricercare l'appoggio delle forze politiche durante la fase conclusiva dell'incarico per ottenere la nuova nomina<sup>69</sup>. Questo rischio sembra essere escluso nel solo caso della Grecia, dove la legge tace sulla possibilità di rielezione dei componenti. In Lussemburgo, per contro, è prevista, in termini generali, la rinnovabilità del mandato dei membri uscenti, senza precisare se ciò possa avvenire *una tantum*<sup>70</sup>.

<sup>60</sup> I.A. NICOTRA, *op. cit.*, 5.

<sup>61</sup> Art. 3(2) *Expertenrat-Verordnung*.

<sup>62</sup> L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567.

<sup>63</sup> Art. 8 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.

<sup>64</sup> Art. 7(4) *Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement* e Art. 9 *Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale*.

<sup>65</sup> Art. 5 *Statsrådets förordning om Finlands klimatpanel* e Art. 8 *Expertenrat-Verordnung*.

<sup>66</sup> Art. 4(4) *Klimaschutzgesetz*.

<sup>67</sup> Su questo tema L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567-568. V. altresì F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 77, secondo cui lo «*status* derivante da una durata dell'incarico mediamente assai lunga, dall'esclusione di conferma o dalla conferma comunque limitata nella carica, dall'impossibilità di revoca per ragioni di opportunità, da incompatibilità spesso molto rigorose, delinea un quadro di organismi i cui componenti sono posti al riparo da condizionamenti che possano in qualche modo incidere su di un esercizio sereno del mandato».

<sup>68</sup> Art. 4 *Statsrådets förordning om Finlands klimatpanel*.

<sup>69</sup> L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567-568.

<sup>70</sup> Art. 7(3) *Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement*.

## 2.2. Il profilo dinamico dell'indipendenza

Passando al profilo dinamico dell'indipendenza, è opportuno interrogarsi, per prima cosa, sulla possibilità per gli organismi tecnici di adottare autonomamente le regole relative al proprio funzionamento<sup>71</sup>. La risposta è tendenzialmente positiva, giacché diverse leggi-quadro (Austria<sup>72</sup>, Belgio<sup>73</sup>, Germania<sup>74</sup>, Francia<sup>75</sup>, Portogallo<sup>76</sup> e Danimarca<sup>77</sup>) assegnano agli esperti la facoltà di definire un proprio regolamento interno<sup>78</sup>.

Ad eccezione di Austria, Bulgaria e Grecia, nella quasi totalità degli ordinamenti esaminati, gli organismi tecnici dispongono di un segretariato autonomo, preposto a fornire assistenza tecnica nell'organizzazione dei lavori<sup>79</sup>. In Germania, ad esempio, l'ufficio che coadiuva l'*Expertenrat für Klimafragen* è istituito dal Governo ed ospitato presso l'Agenzia federale per l'ambiente, ma risponde alle sole indicazioni degli esperti<sup>80</sup>. Allo stesso modo, in Portogallo, la struttura a disposizione del *Conselho para a Ação Climática* fa parte dei servizi dell'Assemblea della Repubblica, tuttavia la sua dotazione e le sue competenze sono determinate dal regolamento interno dell'organo<sup>81</sup>.

Alcuni Paesi poi, benché con modalità eterogenee, consentono agli organi tecnici di avvalersi di studi realizzati da professionisti esterni all'istituzione. È il caso della Francia, dove l'*Haut Conseil pour le climat* può, da un lato, chiedere consulenza ai servizi amministrativi in materia climatica e, dall'altro, commissionare lavori o ricerche<sup>82</sup>. Particolare attenzione merita altresì l'Irlanda, il cui organismo tecnico, a seguito della riforma, può istituire un *Comitato di adattamento*, incaricato di assisterlo nelle questioni riguardanti la resilienza ai cambiamenti climatici<sup>83</sup>. Al contrario, l'operatività degli esperti a sostegno del *Consiglio nazionale per l'azione sul clima* maltese non è immediata, risultando vincolata all'accettazione del Primo Ministro, previa consultazione con il Ministro competente<sup>84</sup>.

Altro elemento di cui tener conto nell'ambito dell'autonomia organizzativa attiene alla possibilità per i componenti degli organismi tecnici di procedere alla nomina delle proprie figure apicali. Questa prerogativa trova però espresso riconoscimento solo in Germania e Finlandia<sup>85</sup>.

<sup>71</sup> Di nuovo L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 568.

<sup>72</sup> Art. 4(4) *Klimaschutzgesetz*.

<sup>73</sup> Art. 6 Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale.

<sup>74</sup> Art. 11(2) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>75</sup> Art. D132-5 Décret n°2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

<sup>76</sup> Art. 10.3 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.

<sup>77</sup> Art. 10(7) *Climate Act*.

<sup>78</sup> In Bulgaria, invece, esperti ed attivisti ambientali hanno messo in discussione l'indipendenza del Comitato nazionale per la protezione del clima proprio perché l'attività dell'organismo viene disciplinata esclusivamente da un regolamento interno approvato con decreto ministeriale. Sul punto, v. la *Roadmap to EU climate neutrality: Scrutiny of Member States* redatta dal Parlamento europeo in merito alla strategia climatica della Bulgaria.

<sup>79</sup> Sulla previsione di un personale dipendente incaricato di fornire supporto tecnico, quale elemento di rafforzamento dell'autonomia organizzativa delle autorità indipendenti, F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 79.

<sup>80</sup> Art. 11(4) *Bundes-Klimaschutzgesetz* e Art. 2 *Expertenrat-Verordnung*.

<sup>81</sup> Art. 12 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC*.

<sup>82</sup> Art. D132-7 Décret n°2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

<sup>83</sup> Art. 9(16A) *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, come riformato dall'*Amendment Bill 2021*.

<sup>84</sup> Art. 25(1) *Climate Action Act*.

<sup>85</sup> Art. 11(2) *Bundes-Klimaschutzgesetz* e Art. 3 *Statsrådets förordning om Finlands klimatpanel*.



Infine, bisogna analizzare la collocazione istituzionale degli organismi tecnici. In linea di principio, una sede autonoma rispetto agli organi di governo, come nel caso della Germania<sup>86</sup>, rappresenterebbe la soluzione più adeguata a garantire l'indipendenza. In realtà, i primi riscontri empirici mostrano come il collegamento ad una istituzione permetta agli esperti di poter beneficiare di supporto amministrativo, informatico e di comunicazione<sup>87</sup>. Tale assetto si registra in Francia, dal momento che l'*Haut Conseil pour le climat* viene ospitato da *France Stratégie* presso il Primo Ministro. Il legislatore francese si preoccupa comunque di prevedere che gli esperti non possano chiedere o ricevere istruzioni dal Governo<sup>88</sup>. Analogamente, il *Conselho para a Ação Climática* opera all'interno del Parlamento portoghese, ma esercita la sua attività in maniera indipendente<sup>89</sup>. Una garanzia espressa di questo tipo manca invece in Bulgaria e Grecia, i cui organi tecnici sono rispettivamente incardinati presso il Ministero dell'ambiente e delle acque ed il Ministero dell'ambiente e dell'energia<sup>90</sup>.

Quanto all'autonomia finanziaria e contabile<sup>91</sup>, si evidenzia come il solo *Haut Conseil pour le climat* disponga liberamente delle proprie risorse ed imposti altrettanto autonomamente il proprio bilancio, sotto la responsabilità del suo Presidente<sup>92</sup>. Nei casi invece di Germania, Portogallo e Lussemburgo, gli organismi tecnici godono di fondi propri ma con la mediazione del Governo (*Expertenrat für Klimafragen*<sup>93</sup>) o del Parlamento (*Conselho para a Ação Climática* e *Observatoire de la politique climatique*<sup>94</sup>)<sup>95</sup>. Nelle restanti leggi-quadro, la disciplina relativa ai finanziamenti destinati agli organismi tecnici risulta meno chiara, con conseguenti limiti sul piano operativo<sup>96</sup>.

### 3. Funzioni e meccanismi d'interazione con il Governo degli organismi tecnici

La letteratura – sebbene limitata a poche voci, perlopiù incentrate sull'esperienza del *Committee on Climate Change* – distingue tre principali funzioni esercitate dagli organismi tecnici: quella di *advisors* (o consulenti), di *watchdogs* (o guardiani) e, da ultimo, di *convenors* (o coordinatori)<sup>97</sup>.

<sup>86</sup> Art. 1 *Expertenrat-Verordnung*.

<sup>87</sup> In questo senso, S. WEAVER, S. LÖTJÖNEN, M. OLLIKAINEN, *op. cit.*, 12.

<sup>88</sup> Art. D132-7 Décret n°2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat e Art. L.132-4(I) D Code de l'environnement, come modificato dall'art. 10 Loi n°2019-1147.

<sup>89</sup> Art. 12 *Lei de Bases do Clima*.

<sup>90</sup> Art. 3(4) *Climate Change Mitigation Act* e Art. 29.1 *National Climate Law*.

<sup>91</sup> Sull'autonomia finanziaria e contabile come carattere dell'indipendenza delle autorità amministrative, F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 77-81. Cfr. anche G. NAPOLITANO, *L'autofinanziamento delle autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2006, 260; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, 515-549.

<sup>92</sup> Art. D132-7 Décret n°2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

<sup>93</sup> Art. 11(3) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>94</sup> Art. 3.2 Lei n. 43/2023 *Composição, organização e funcionamento do CAC* e Art. 7(5) *Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement*.

<sup>95</sup> Il finanziamento con appositi capitoli del bilancio dello Stato viene comunque segnalato come possibile limite all'indipendenza delle autorità amministrative. Sul punto, F. MERUSI, M. PASSARO, *op. cit.*, 78.

<sup>96</sup> V. l'indagine empirica di C. ELLIOT *et. al.*, *op. cit.*, 5.

<sup>97</sup> Cfr. in argomento A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER, J. FINNEGAN, *The Role of Independent Bodies in Climate Governance*, *cit.*, 24; S. WEAVER, S. LÖTJÖNEN, M. OLLIKAINEN, *op. cit.*, 10-13; A. AVERCHENKOVA, L. LAZARO, *The design of*

Prima di approfondire ciascun ambito di azione, è bene chiarire alcuni aspetti di ordine metodologico. Come illustrato dalla politologia comparata, sussiste una inevitabile sovrapposizione fra i ruoli degli esperti come *advisors* e *watchdogs*; tuttavia, in una logica sistematica, almeno a parere di chi scrive, taluni compiti possono essere più agevolmente ricondotti all'uno o all'altro potere<sup>98</sup>. Sotto questo profilo, la consulenza si esplica di regola attraverso la formulazione di pareri e/o raccomandazioni al Governo o al Ministro competente in merito alle politiche e alle misure climatiche nazionali. Al contrario, il monitoraggio consiste nell'analisi dei dati relativi alle emissioni di gas serra e nella successiva presentazione, con cadenza regolare, al Governo di rapporti sull'efficacia del processo decisionale climatico. Laddove l'Esecutivo sarà poi obbligato a rispondere a tali valutazioni, è chiaro che, nelle intenzioni del legislatore, l'organismo tecnico abbia un ruolo chiave nel salvaguardare le linee di indirizzo della strategia climatica nazionale.

### 3.1. Gli organismi tecnici come *advisors*: una funzione comune ma di intensità differente

Tutte le leggi-quadro sul clima oggetto del presente studio attribuiscono agli organismi tecnici una funzione consultiva. Tuttavia, la specificità del mandato come *advisors* varia tra i diversi Paesi.

In Bulgaria<sup>99</sup> ed Austria<sup>100</sup>, ad esempio, agli esperti non viene riconosciuta la competenza di elaborare pareri e raccomandazioni in sede di consultazione con il Ministro responsabile dell'adozione delle misure di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Viceversa, le leggi di Portogallo e Irlanda definiscono in maniera puntuale l'oggetto dei pareri e delle raccomandazioni resi, a titolo consultivo, dagli organi tecnici. Così, il *Conselho para a Ação Climática* presenta al Governo e all'Assemblea della Repubblica, da un lato, raccomandazioni circa lo sviluppo delle infrastrutture energetiche e dei trasporti e, dall'altro, pareri concernenti la strategia di decarbonizzazione a medio e lungo termine<sup>101</sup>. In misura ancor più rilevante, il *Climate Change Advisory Council* – oltre a fornire «consulenza e raccomandazioni», ad esempio, sulla redazione del piano d'azione per il clima – prepara e sottopone al Ministro competente la bozza di *carbon budget*<sup>102</sup>. A proposito di tale strumento, atto a determinare il quantitativo massimo di emissioni rilasciabili, anno per anno, in un dato ambito territoriale, occorre citare anche le esperienze di Francia e Grecia. L'*Haut Conseil pour le climat* agisce, infatti, in qualità di *advisor* proprio con riferimento alla strategia nazionale *low-carbon*, ai *carbon budget* e alla relazione governativa che accompagna i relativi progetti e adeguamenti<sup>103</sup>. Allo stesso modo, il

---

*an independent expert advisory mechanism under the European Climate Law: What are the options?*, London, 2020, 11-14.

<sup>98</sup> Questa parte della ricerca si colloca nel solco dei primi studi politologici e giuridici dedicati alle funzioni degli organismi tecnici sul clima in prospettiva comparata, dai quali trae ispirazione. Al contempo, se ne discosta parzialmente, proponendo una impostazione fondata sulla netta distinzione fra i compiti riconducibili alla funzione di consulenza e quelli propri della funzione di monitoraggio. Il riferimento è ai lavori di N. EVANS, M. DUWE, *op. cit.*, 34-41 e, in parte, di F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 3479.

<sup>99</sup> Artt. 6 e 8 *Climate Change Mitigation Act*.

<sup>100</sup> Art. 4(2) *Klimaschutzgesetz*.

<sup>101</sup> Art. 13 *Lei de Bases do Clima*.

<sup>102</sup> Art. 11 *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, come riformato dall'*Amendment Bill 2021*.

<sup>103</sup> Art. L.132-4(II) *D Code de l'environnement*, come modificato dall'art. 10 Loi n°2019-1147.



Comitato scientifico sui cambiamenti climatici fornisce, ogni cinque anni, un parere sui bilanci di carbonio in tutti i settori dell'economia alla Commissione governativa per la neutralità climatica<sup>104</sup>.

Si deve infine segnalare come negli ordinamenti di Germania, Belgio e Portogallo vi siano ipotesi in cui spetta direttamente all'Esecutivo attivare la funzione di consulenza degli esperti. Le legge tedesca, in particolare, stabilisce che il Governo debba acquisire un parere – sebbene di natura non vincolante – dall'*Expertenrat für Klimafragen*, prima di poter adottare una serie di misure climatiche, come la determinazione o la modifica dei livelli di emissione annuali, l'aggiornamento della cd. *Long-Term strategy* e i programmi di protezione del clima<sup>105</sup>. In Belgio, invece, il vincolo di coinvolgimento del *Conseil scientifique du Climat* risulta meno stringente. Tuttavia, laddove il Governo faccia richiesta di un parere tecnico – anch'esso non vincolante – su testi o progetti inerenti alla politica federale climatica, gli esperti dovranno pronunciarsi «entro 30 giorni»<sup>106</sup>.

### 3.2. Oltre la “mera” consulenza: gli organismi tecnici come *watchdogs*

La funzione di monitoraggio, a differenza di quella consultiva, non costituisce un tratto comune agli organismi tecnici. Le leggi-quadro di Austria e Bulgaria non assegnano, infatti, agli esperti compiti assimilabili a quelli di veri e propri *watchdogs*. A dire il vero, anche in Portogallo, l'analisi ciclica degli scenari di decarbonizzazione rientra fra le attività di consulenza del *Conselho para a Ação Climática*<sup>107</sup>. Parimenti, la ricerca scientifica del *Finnish Climate Change Panel* confluisce nella mera formulazione di pareri a disposizione del decisore politico<sup>108</sup>.

Sebbene gli organismi tecnici di Belgio e Malta riferiscano annualmente alla compagine governativa sui progressi compiuti nell'azione climatica<sup>109</sup>, le prime esperienze significative di monitoraggio si ritrovano in Lussemburgo e Irlanda. L'*Observatoire de la politique climatique* valuta, *ex ante* ed *ex post*, le misure adottate e trasmette annualmente all'Esecutivo una relazione sullo stato di avanzamento della strategia climatica nazionale<sup>110</sup>. Secondo modalità operative non dissimili, il *Climate Change Advisory Council* conduce la cd. *annual review* sui progressi nella riduzione delle emissioni climalteranti e nella conformità al *carbon budget*, presentando poi al Ministro competente il cd. *annual report*, con le proiezioni delle emissioni nei settori dell'economia soggetti a limiti specifici. In aggiunta a ciò, l'organismo tecnico effettua anche la cd. *periodic review*, in ordine, ad esempio, all'attuazione del più recente piano nazionale di adattamento approvato dal Governo<sup>111</sup>.

Nello scenario comparato, i casi di Germania e Francia sono quelli più rilevanti, in quanto il monitoraggio svolto dagli esperti è destinato ad incidere, in qualche misura, sull'attività dell'Esecutivo.

<sup>104</sup> Art. 29.2 lett. g) *National Climate Law*.

<sup>105</sup> Art. 12(3) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>106</sup> Art. 9§1 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale* e Art. 7§1 *Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale*.

<sup>107</sup> Art. 13.3 lett. a) *Lei de Bases do Clima*.

<sup>108</sup> Art. 20 *Climate Change Act*.

<sup>109</sup> Art. 26(2) lett. a) e d) *Climate Action Act* e Art. 9§5 *Loi relative à la gouvernance de la politique climatique fédérale*.

<sup>110</sup> Art. 7(1) *Loi du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement*.

<sup>111</sup> Artt. 12 e 13 *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*, come riformato dall'*Amendment Bill 2021*.

In Germania, l'*Expertenrat für Klimafragen* presenta al Governo e al Bundestag una valutazione dei dati sulle emissioni, entro due mesi dalla loro pubblicazione da parte dell'Agenzia federale dell'ambiente. In tale contesto, l'organismo tecnico è legittimato a redigere relazioni sullo sviluppo di misure per la protezione del clima, di cui l'Esecutivo «tiene conto» sia nella procedura da seguire in caso di superamento del quantitativo totale di emissioni annuali, sia nell'approvazione delle misure settoriali dirette al raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali<sup>112</sup>. In Francia, invece, il Governo è tenuto a riferire al Parlamento e al Consiglio economico, sociale e ambientale sulle azioni specifiche intraprese a seguito del rapporto annuale dell'*Haut Conseil pour le climat*, relativo alle misure climatiche nazionali e locali, allo sviluppo del *carbon sink*, alla riduzione del *carbon footprint* e all'impatto socioeconomico e ambientale delle politiche pubbliche<sup>113</sup>.

Data la stretta commistione fra monitoraggio e consulenza, l'esperienza della Danimarca necessita di una trattazione autonoma. Il *Klimarådet* formula raccomandazioni al Ministro competente, esprimendo anche una valutazione sugli sforzi governativi volti alla riduzione del 70% delle emissioni entro il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050. In termini di interazioni vincolanti fra Governo ed esperti, la legge danese è interessante, poiché prevede che, nel programma climatico presentato annualmente al Parlamento, il Ministro debba rendere conto della propria posizione rispetto a tali raccomandazioni<sup>114</sup>.

Le analisi empiriche hanno poi rivelato come la collaborazione con gli enti pubblici possa agevolare l'approccio *science-based* degli esperti<sup>115</sup>. Al riguardo, si segnala che, in Portogallo, il *Conselho para a Ação Climática* coopera con gli enti responsabili della pianificazione delle principali reti infrastrutturali del Paese<sup>116</sup>.

Come si è visto nel paragrafo precedente, anche la funzione di monitoraggio può essere attivata su impulso del Parlamento e del Governo. Così, in Germania e Francia, gli organismi tecnici possono essere incaricati di realizzare rapporti su questioni settoriali specifiche<sup>117</sup>, mentre, in Irlanda, il *Climate Change Advisory Council* può svolgere, anche su richiesta del Ministro competente, la cd. *periodic review*, i cui esiti saranno poi trasmessi al Governo<sup>118</sup>.

### 3.3. Il ruolo degli organismi tecnici nel dialogo fra Governo e società civile

Da ultimo, non può sottacersi come le leggi-quadro di alcuni Stati membri promuovano il sostegno all'azione climatica, conferendo agli organismi tecnici una funzione di *convenors* del dialogo tra Governo e società civile.

Le esperienze da osservare con maggior attenzione sono quelle di Danimarca e Grecia, dove gli organi tecnici rafforzano la propria legittimità procedurale attraverso canali istituzionali dedicati alla partecipazione pubblica, il cui funzionamento ricade sotto la loro diretta responsabilità.

<sup>112</sup> Art. 12(1) e (5) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>113</sup> Art. L.132-4(II) *D Code de l'environnement*, come modificato dall'art. 10 Loi n°2019-1147.

<sup>114</sup> Artt. 4 e 7(2) *Climate Act*.

<sup>115</sup> C. ELLIOT *et. al.*, *op. cit.*, 4-5.

<sup>116</sup> Art. 13.4 *Lei de Bases do Clima*.

<sup>117</sup> Art. 12(4) *Bundes-Klimaschutzgesetz* e Art. L.132-4(II) *D Code de l'environnement*, come modificato dall'art. 10 Loi n°2019-1147.

<sup>118</sup> Art. 13(3) e (4) *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*.



In Danimarca, il forum per il dialogo con le organizzazioni della società civile, istituito dallo stesso *Klimarådet*, assiste gli esperti nelle attività di ricerca e divulgazione. Il legislatore danese si preoccupa di garantirne l'effettiva operatività, prevedendo che il *Klimarådet* e il forum si riuniscano, almeno una volta, prima della formulazione delle raccomandazioni annuali da trasmettere al Ministro competente sullo stato di avanzamento degli obiettivi climatici. Non solo: una apposita sezione della relazione contenente le suddette raccomandazioni dovrà includere una sintesi di quanto emerso nel corso del forum<sup>119</sup>.

Un modello simile viene adottato in Grecia, dove al *Comitato scientifico sui cambiamenti climatici* spetta il coordinamento di una consultazione annuale con la società civile sulle questioni riguardanti la politica climatica nazionale. Il valore attribuito a tale processo partecipativo trova conferma nella previsione secondo cui i risultati del confronto debbano essere integrati nella relazione annuale sui progressi che l'organismo tecnico trasmette alla Commissione governativa per la neutralità climatica<sup>120</sup>.

In altri Paesi, come Germania, Malta e Irlanda, gli organismi tecnici promuovono una interazione con la società civile dal carattere più informale, nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività di consulenza e monitoraggio. L'*Expertenrat für Klimafragen*, ad esempio, può ascoltare i rappresentanti delle associazioni ambientaliste<sup>121</sup>, così come il *Consiglio nazionale per l'azione sul clima* può scegliere di confrontarsi con le organizzazioni di volontariato impegnate nella protezione del clima<sup>122</sup>. Le leggi-quadro di Francia, Finlandia e Belgio valorizzano, invece, l'apporto degli esperti al dibattito pubblico, prevedendo la pubblicazione, sul sito istituzionale dell'organismo, dei pareri e rapporti formulati<sup>123</sup>.

#### 4. L'approccio *science-based* nel disegno di legge-quadro sul clima S. 743: alcune note sulla vicenda italiana

L'Italia si colloca fra gli Stati membri dell'UE ancora privi di un quadro normativo organico, che possa indirizzare le emissioni di gas serra verso una traiettoria di riduzione nel medio e lungo periodo, nonché rendere la politica climatica più informata e meno soggetta ai cicli elettorali.

Negli ultimi anni, tuttavia, nel dibattito pubblico e, sebbene in misura più limitata, anche in quello politico, si è avvertita l'esigenza di «cambiare rotta»<sup>124</sup>, «incardinando la crisi climatica tra i metri di giudizio che informeranno le decisioni attuali e future»<sup>125</sup>, «senza dogmi e inutili catastrofismi»<sup>126</sup>.

<sup>119</sup> Art. 12 *Climate Act*.

<sup>120</sup> Art. 29.2 lett. e) *National Climate Law*.

<sup>121</sup> Art. 12(6) *Bundes-Klimaschutzgesetz*.

<sup>122</sup> Art. 26(2) lett. e) *Climate Action Act*.

<sup>123</sup> Art. D132-6 *Décret n°2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat*; Art. 20 *Climate Change Act*; Art. 7§2 *Arrêté royal relatif à l'établissement du Conseil scientifique du Climat pour le suivi et l'évaluation de la politique climatique fédérale*.

<sup>124</sup> V. la relazione di accompagnamento alla proposta di legge d'iniziativa dei senatori A. Floridia, P. De Cristoforo, I. Cucchi, T. Magni, L. Spagnolli, P. Patton, A. Trevisi, S. Patuanelli, E. Sironi, recante «*Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica*» (A.S. 743 – XIX Legislatura).

<sup>125</sup> Così si legge nel comunicato stampa congiunto delle associazioni ambientaliste (WWF, Greenpeace, Legambiente, Kyoto Club e Transport&Environment) che hanno presentato al Senato la proposta di «*Legge quadro recante disposizioni per la definizione ed il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica*».

<sup>126</sup> Sul punto, l'on. A. Colucci nella relazione introduttiva alla proposta di legge presentata come primo firmatario recante «*Disposizioni sulla protezione del clima*» (A.C. 1082 – XIX Legislatura).

Nel corso dell'attuale XIX Legislatura, sono state presentate tre proposte di legge-quadro sul clima, la cui eventuale approvazione rappresenterebbe la risposta politica e simbolica del nostro Paese agli impegni assunti in sede internazionale ed europea per il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050<sup>127</sup>. I diversi progetti normativi contengono – in misura più o meno intensa – gli elementi “raccomandati” dalla dottrina per una buona *governance* climatica, tra cui la costruzione di un solido assetto istituzionale, caratterizzato dall'operatività di un organismo tecnico indipendente.

In questa sede, rileva sottolineare come la proposta di *Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica* (Legge quadro sul clima) preveda alcuni aspetti in tema di integrazione dell'*expertise* scientifica nel processo decisionale climatico che costituirebbero un *unicum* nel diritto comparato europeo.

Sotto il profilo dell'indipendenza strutturale, tale disegno di legge d'iniziativa parlamentare (d.d.l. S. 743) – attualmente in esame presso la 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) – adotta un modello di nomina dei componenti del Comitato parlamentare scientifico per il clima a matrice parlamentare, teso ad assicurare un certo consenso fra le forze politiche attorno alle personalità designate<sup>128</sup>. I cinque esperti – di comprovata esperienza nel campo ambientale e climatico – verrebbero infatti selezionati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di ambiente, economia e finanza e affari sociali, all'esito di una procedura interna improntata a criteri di trasparenza<sup>129</sup>. Inoltre, ad ulteriore presidio dell'autonomia dell'organo rispetto alle pressioni politiche, la durata dell'incarico sarebbe piuttosto lunga (cinque anni), con divieto espresso di rinnovo<sup>130</sup>.

Quanto all'indipendenza funzionale, l'organismo tecnico godrebbe – al pari del solo *Haut Conseil pour le climat* – di ampi margini di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, potendo selezionare liberamente le risorse umane necessarie per l'espletamento delle proprie funzioni ed impostare altrettanto autonomamente il proprio bilancio e il rendiconto della gestione finanziaria<sup>131</sup>.

Sul piano delle funzioni, il Comitato parlamentare scientifico per il clima svolgerebbe compiti consultivi e di monitoraggio in linea con le migliori esperienze europee. Tra questi incarichi, si segnalano la proposta al Presidente del Consiglio del Programma nazionale di tutela per il clima e la presentazione al Parlamento di una relazione annuale sulle misure esistenti, sugli obiettivi climatici e sui bilanci indicativi di gas serra<sup>132</sup>. A determinare il “salto di qualità” della proposta di legge è la previsione dell'obbligo specifico in capo al Governo di riferire alle Camere in merito ai rilievi formulati dall'organismo tecnico. In particolare, qualora

<sup>127</sup> Per un primo inquadramento delle proposte di legge-quadro sul clima in Italia, L. COLELLA, *op. cit.*, 61-63.

<sup>128</sup> Sulle nomine di matrice parlamentare come indicatore del grado d'indipendenza delle autorità indipendenti, v. L. CUOCOLO, *Le autorità indipendenti*, cit., 567.

<sup>129</sup> Art. 5, co. 4 e 5, d.d.l. S. 743 *Legge quadro sul clima*. A proposito del procedimento di nomina del Comitato parlamentare scientifico per il clima potrebbe valere quanto messo in evidenza sulle finalità sottese all'indipendenza delle autorità amministrative da M. MANETTI, *Sull'autonomia e indipendenza delle autorità*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 33, secondo cui alla base delle autorità vi è l'idea «che un organo collegiale composto da membri non solo tecnicamente competenti, ma anche scelti in modo da rappresentare sia la maggioranza che l'opposizione, e destinati a restare in carico per un tempo prestabilito dalla legge, sia in grado di sorvegliare e/o regolare determinati ambiti della vita sociale in modo più adeguato rispetto all'apparato ministeriale».

<sup>130</sup> Art. 5, co. 6, d.d.l. S. 743 *Legge quadro sul clima*.

<sup>131</sup> Artt. 6 e 8 d.d.l. S. 743 *Legge quadro sul clima*.

<sup>132</sup> Art. 7, co. 2, lett. c) e d), d.d.l. S. 743 *Legge quadro sul clima*.



l'organismo esprima posizioni divergenti rispetto alle politiche climatiche dell'Esecutivo, quest'ultimo è tenuto a comunicare al Parlamento le ragioni della decisione di confermare o modificare le proprie valutazioni alla luce delle osservazioni espresse dal Comitato<sup>133</sup>.

Da questa breve rassegna sembra emergere in tutta evidenza un impianto di *governance* climatica altamente ambizioso, che, qualora dovesse essere adottato<sup>134</sup>, collocherebbe senz'altro l'Italia fra le «buone pratiche esistenti»<sup>135</sup> fra gli Stati, richiamate, da ultimo, dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>136</sup>.

## 5. Osservazioni conclusive

All'esito della ricognizione, può affermarsi che la maggior parte degli organismi tecnici istituiti dalle leggi-quadro sul clima degli Stati membri dell'UE soddisfa i criteri di indipendenza e di esercizio di funzioni consultive e di monitoraggio individuati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nel seguito della decisione *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*. Sebbene il grado d'indipendenza e l'intensità nell'esercizio delle funzioni richiamate risultino variegati, tali organismi sono generalmente composti da personalità di comprovata esperienza nel settore dei cambiamenti climatici, a cui viene affidato l'incarico di orientare i governi verso decisioni fondate su evidenze scientifiche. A tal fine, gli esperti formulano pareri e raccomandazioni sulle politiche di adattamento e mitigazione, nonché predispongono rapporti periodici sui progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali<sup>137</sup>.

Da questa prospettiva di indagine, l'*Haut Conseil pour le climat* e l'*Expertenrat für Klimafragen* possono essere identificati come gli organismi tecnici maggiormente «virtuosi»<sup>138</sup>. Le leggi-quadro sul clima di

<sup>133</sup> Art. 7, co. 3, d.d.l. S. 743 *Legge quadro sul clima*.

<sup>134</sup> Tuttavia, risulta difficile credere che tale disegno di legge quadro sul clima possa diventare effettivamente legge della Repubblica, in quanto non è stato promosso dalla maggioranza parlamentare di centro-destra che sostiene il Governo guidato da Giorgia Meloni. Sul tema, v. G. GRASSO, *La protection constitutionnelle du climat en Italie: quelques premières réflexions*, relazione alla Conferenza internazionale *La tutela costituzionale del clima e della biodiversità: prospettive comparate*, tenutasi presso l'Università di Genova il 17-18 giugno 2024 e i cui atti sono in corso di pubblicazione.

<sup>135</sup> CM/Del/Dec (2025) 1537/H46-37 *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (Application No. 53600/20), 15-17 Settembre 2025.

<sup>136</sup> Appare, invece, meno ambizioso l'organismo tecnico previsto dall'art. 8 della proposta di legge A.C. 1082 *supra* citata, *sub* nota 124 (assegnato alla VIII Commissione Ambiente in sede referente il 22 giugno 2023). Il cd. Consiglio nazionale per il clima presenterebbe, infatti, una composizione «ibrida», con rappresentanti degli enti pubblici e del mondo accademico, ai quali, peraltro, non sarebbe riconosciuto alcun compenso. Inoltre, la proposta di legge, pur attribuendo agli esperti funzioni tanto consultive quanto di monitoraggio, difetta di un meccanismo che imponga all'Esecutivo di esprimere la propria posizione sul rapporto formulato annualmente dall'organismo tecnico.

<sup>137</sup> Gli organismi tecnici istituiti dalle leggi-quadro di Austria e Bulgaria sembrano essere i più lontani dal rispetto dei criteri che hanno guidato la disamina svolta nelle pagine che precedono. Sul punto, già F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea*, cit., 3483, secondo cui «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».

<sup>138</sup> A ben vedere, la posizione del Comitato dei Ministri si rivela utile anche per rispondere alla seconda domanda di ricerca alla base del presente lavoro, vale a dire quali modelli di *governance* climatica presenti nel diritto comparato europeo possano ritenersi a tutti gli effetti credibili. Il Comitato dei Ministri ha, infatti, suggerito alla Svizzera di

Francia e Germania definiscono infatti un modello di *governance* capace di evitare il rischio tanto di una deriva tecnocratica quanto di una eccessiva politicizzazione dell'azione climatica<sup>139</sup>. Ciò avviene attraverso la previsione di solide garanzie di indipendenza a “monte”, come la nomina esclusiva di esperti con competenze tecniche, scientifiche ed economiche in materia climatica. A ciò si aggiungono, nel caso francese, forme di cooptazione nel procedimento di selezione dei componenti mentre, in quello tedesco, presidi stringenti volti a prevenire i conflitti di interesse. Inoltre, l'ampia autonomia organizzativa, contabile e finanziaria riconosciuta ai membri è rafforzata dall'espressa previsione della loro indipendenza dal Governo nell'esercizio delle funzioni attribuite. I due ordinamenti si distinguono altresì per l'introduzione di meccanismi di interazione vincolanti fra il Governo e gli organismi tecnici, tali da determinare un'influenza diretta dell'attività di monitoraggio degli esperti sulla politica climatica degli Esecutivi. In aggiunta, ambedue gli organismi forniscono consulenza al Governo nella definizione dei *carbon budgets* attraverso i propri pareri<sup>140</sup>.

Oltre al modello franco-tedesco, anche altri sistemi di *governance* climatica analizzati presentano elementi degni di nota. La legge-quadro portoghese, ad esempio, contempla un meccanismo di nomina dei componenti a carattere misto, una rigorosa disciplina relativa all'attribuzione dei compensi e delle indennità, nonché una ampia collaborazione degli esperti con gli enti pubblici. Al *Conselho para a Ação Climática* non compete però, a differenza di quanto avviene in Francia e Germania, la redazione di una relazione annuale di monitoraggio indirizzata al Governo, a cui quest'ultimo sia formalmente obbligato a rispondere. Analogo ragionamento vale per il *Conseil scientifique du Climat* belga, i cui membri, pur essendo selezionati all'esito di una procedura che vede attenuata la designazione governativa-ministeriale, non esercitano ruoli di *advisors* e *watchdogs* di particolare intensità, se non nei casi in cui sia lo stesso Esecutivo a richiedere un parere su questioni relative alla politica climatica. Diversamente, il *Climate Change Advisory Council* irlandese dispone di ampie funzioni di monitoraggio sui progressi nella riduzione delle emissioni e nel rispetto del *carbon budget*, che si estrinsecano nella elaborazione delle cd. *annual review* e *periodic review*. Tale organismo presenta tuttavia come limite la debolezza della sua indipendenza, data la facoltà del Governo di revocarne i relativi membri in ogni momento, nonché la presenza al suo interno di membri di diritto di estrazione governativa-ministeriale. Infine, occorre richiamare il *Klimarådet* danese che, sebbene sia privo di compiti di consulenza sul sistema di *carbon budgets*, che non è adottato in quell'ordinamento, costituisce il riferimento per la promozione del dialogo fra Governo, società civile e comunità scientifica.

Tutti questi modelli di *governance* climatica nazionale – dalla credibilità più o meno accentuata – dovrebbero stimolare gli Stati membri dell'Unione che ancora non dispongono di una legge-quadro sul clima a raccogliere definitivamente la sfida lanciata dal legislatore europeo di «potenziare il ruolo della

---

attingere alle già citate «buone pratiche esistenti in altri Stati membri», menzionando l'Haut Conseil pour le climat e l'Expertenrat für Klimafragen, oltre al noto Committee on Climate Change. Cfr. *supra* par. 1.

<sup>139</sup> Per questa definizione di modello scientifico indipendente, a proposito degli organismi tecnici sul clima, F. FORGIONE, *op. cit.*, 5.

<sup>140</sup> Adattando al contesto la felice espressione di F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo «Quasi» giallo*, Bologna, 2000, 71, si potrebbe affermare che, in ragione dei caratteri dell'indipendenza e della tipologia delle funzioni esercitate, i membri dell'Haut Conseil pour le climat e dell'Expertenrat für Klimafragen «una volta nominati» sono «uomini dell'Autorità, non del Governo. Un po' come l'arcivescovo di Canterbury, anche se si spera che nessuno dei componenti degli organi di vertice delle autorità sarà mai sottoposto al martirio in caso di conflitti di fedeltà...».



scienza nell'ambito della politica nazionale» attraverso l'istituzione di «un organo consultivo nazionale sul clima»<sup>141</sup>. Tali organismi, infatti – laddove incaricati di proporre *carbon budgets*, di valutare le politiche climatiche e di effettuare un monitoraggio indipendente dei progressi – contribuirebbero a creare una base informativa credibile, che risulterebbe determinante per l'adozione di efficaci misure di mitigazione e adattamento, nonché per la promozione di un dibattito pubblico consapevole e informato sulle politiche climatiche<sup>142</sup>.

Sotto questo profilo, l'Italia appare decisamente in ritardo nella costruzione di un sistema di *governance* nazionale idoneo ad agevolare la transizione verso la neutralità climatica entro il 2050, complice anche la perdurante assenza di una legge-quadro sul clima. Tuttavia, le relazioni di accompagnamento ai disegni di legge-quadro sul clima presentati nel corso della XIX Legislatura lasciano intendere che sia stato quantomeno compreso il valore delle esperienze di Germania, Francia e Regno Unito, quali modelli da seguire per allineare il nostro Paese ai sistemi europei più avanzati di *governance* climatica<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Art. 3, par. 4, Regolamento (UE) 2021/1119.

<sup>142</sup> Cfr. A. AVERCHENKOVA *et. al.*, *Impacts of climate framework laws*, cit., 25; C. ELLIOT *et. al.*, *op. cit.*, 21.

<sup>143</sup> Secondo M. CARDUCCI, *Il diritto alla verità climatica*, in *BioLaw Journal*, 2, 2023, 178-179, «Di fronte al sistema climatico in crisi (...), un diritto che non usi consapevolmente le verità scoperte dalle scienze naturali e una politica che non dialoghi con esse per comprendere le interdipendenze organiche e inorganiche del mondo (...) saranno suicidi».