GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA LEY 7/2021 SPAGNOLA SU CAMBIAMENTO CLIMATICO E TRANSIZIONE ENERGETICA, L'ASSENZA DI UNA LEGGE-QUADRO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO: I PARADOSSI STRUTTURALI*

ORESTE SABATINO**

SOMMARIO: 1. Le leggi-quadro sul clima: evoluzione dalla prima alla seconda generazione. – 2. La Ley 7/2021: fondamenti costituzionali, riparto di competenze e limiti strutturali. – 3. Governance, strumenti di pianificazione e partecipazione nella Ley 7/2021. – 4. L'ordinamento italiano: riforma costituzionale, frammentazione normativa e inerzia legislativa. – 5. I paradossi strutturali nella prospettiva della giurisprudenza comparata. – 6. L'assenza di una legge-quadro nell'ordinamento italiano: giustizia climatica e prospettive iure condendo.

1. *Le leggi-quadro sul clima: evoluzione dalla prima alla seconda generazione*

Il diritto ambientale contemporaneo ha conosciuto, nell'ultimo quindicennio, una profonda e significativa evoluzione, segnata dall'affermarsi della c.d. terza fase del diritto ambientale[1].

Tale fase si caratterizza per il superamento di un approccio meramente protezionistico e settoriale, a favore di una regolamentazione sistemica e trasversale,

* Contributo sottoposto a referaggio anonimo.

** Dottore di ricerca in Public Governance, Management and Policy presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

[1] G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2/2015, 2 ss. Per una ricostruzione ed evoluzione del diritto ambientale cfr. tra gli altri: G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2024; M. PETRACHI, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, Londra, 2016; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come 'common concern'*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA, M.A. SANDULLI, Milano, 2014, 94 ss.; S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2013.

orientata al perseguimento di obiettivi ambiziosi quali la neutralità carbonica e l'economia circolare.

In questo contesto, la lotta al cambiamento climatico si è progressivamente affermata quale priorità assoluta delle agende politiche internazionali ed europee, imponendo agli Stati membri dell'Unione europea l'adozione di misure sempre più incisive e coordinate.

L'Accordo di Parigi del 2015 ha rappresentato un momento di svolta, istituendo un regime giuridico internazionale vincolante e ponendo le basi per un'azione e una *governance* climatica globale, benché caratterizzata da meccanismi di implementazione prevalentemente basati sulla volontarietà degli Stati.

Per l'Unione europea, l'attuazione degli obiettivi di Parigi è diventata priorità strategica inderogabile, condizionando in maniera determinante le scelte di politica interna ed estera.

È stato adottato il Regolamento UE 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, il *Green Deal* europeo[2] nel 2019 e, successivamente, il Regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (c.d. normativa europea sul clima), delineando un quadro normativo e programmatico articolato, volto a garantire il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 (pacchetto *Fit for 55%*).

In tale scenario, numerosi Stati membri hanno intrapreso la via della codificazione legislativa degli obiettivi climatici, dando vita a quella che la dottrina ha definito una nuova generazione di leggi-quadro nazionali sul clima.

Si tratta di atti normativi di seconda generazione, adottati successivamente all'Accordo di Parigi, che si distinguono dalle precedenti esperienze legislative per il carattere vincolante degli obiettivi di riduzione delle emissioni, per l'istituzione di meccanismi di *governance* complessi e per l'integrazione di politiche settoriali in un unico *corpus* normativo.

In questa prospettiva, la dottrina comparatistica ha elaborato criteri di classificazione delle leggi-quadro nazionali sul clima che consentono di apprezzarne non soltanto il contenuto, ma l'efficacia giuridica complessiva.

Tra i contributi più sistematici in questa direzione, la dottrina ha proposto una griglia analitica fondata su tre dimensioni: il livello di ambizione degli obiettivi di riduzione, in rapporto agli impegni internazionali ed europei vigenti; la presenza di meccanismi di trasparenza e *accountability* idonei a verificare l'adempimento degli impegni assunti; e la prescrittività delle disposizioni, ovvero la loro effettiva azionabilità in sede giurisdizionale[3].

[2] The *European Green Deal*, COM (2019), 640.

[3] F. GALLARATI, *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, 4/2021, 3461 ss., dove l'A. individua i tre criteri di classificazione e li applica sistematicamente alle legislazioni di Austria, Bulgaria, Malta, Svezia, Ungheria, Finlandia, Paesi Bassi, Danimarca, Irlanda, Spagna, Francia e Germania.

Applicando tale schema, le leggi-quadro adottate dagli Stati membri si distribuiscono lungo una scala di efficacia giuridica, al cui vertice si collocano gli ordinamenti che, come la Germania e la Francia, combinano obiettivi vincolanti di riduzione con bilanci di carbonio per periodo e organismi tecnici di valutazione dotati di reale autonomia istituzionale[4].

Tale griglia costituisce il parametro di riferimento adottato nel presente contributo per valutare, in prospettiva comparata, l'esperienza spagnola e lo stato dell'ordinamento italiano.

Germania[5], Francia[6], Regno Unito[7] e Spagna[8] si collocano tra i Paesi europei che hanno adottato legislazioni organiche in materia di cambiamento climatico, ponendosi come modelli di riferimento per altri ordinamenti.

In particolare, la Spagna, con l'approvazione della *Ley* 7/2021, *de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, ha introdotto un quadro normativo ambizioso e strutturato, volto a coordinare in modo unitario e integrato obiettivi, strategie e strumenti di intervento, in conformità agli impegni assunti in sede europea e internazionale.

L'Italia, invece, pur avendo aderito agli stessi impegni internazionali ed europei e pur disponendo di un articolato sistema di strumenti programmatori e amministrativi, non si è ancora dotata di una legge-quadro sul clima.

Tale assenza costituisce non soltanto una lacuna normativa, ma riflette una più generale difficoltà nel tradurre obiettivi di carattere sovranazionale in scelte legislative dotate di certezza e forza vincolante.

Il presente contributo si propone di analizzare, in prospettiva comparata, l'esperienza normativa spagnola, ponendola a confronto con l'ordinamento italiano, al fine di evidenziare i profili di criticità sistemica derivanti dall'assenza di una disciplina organica in materia di cambiamento climatico e di vagliare le prospettive di riforma del quadro normativo nazionale.

La tesi di fondo che anima il contributo è che tale asimmetria non sia meramente politica, ma riveli un paradosso strutturale di rilievo costituzionale: mentre la Spagna ha costruito uno strumento legislativo organico rinunciando a invocare la propria base costituzionale, l'art. 45 CE, l'Italia ha riformato la Costituzione senza ancora tradurne il mandato in legge ordinaria.

Il riconoscimento di tale paradosso non è privo di conseguenze sul piano del diritto costituzionale: in prospettiva, esso pone la questione se la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. generi in capo al legislatore ordinario un dovere ad oggi inadempiuto di adottare una disciplina legislativa organica in materia climatica, suscettibile di dare luogo a forme di sindacato sull'inattività normativa.

---

[4] F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3469 ss. Sul modello tedesco, successivamente rinforzato dalla sentenza *BVerfG* del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18), che ha imposto al legislatore di definire obiettivi di riduzione anche per i periodi successivi al 2030 per non scaricare oneri sproporzionati sulle generazioni future.

[5] *Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG*, 12 dezember 2019.

[6] *Loi «Climat et Résilience»*, du 22 août 2021.

[7] *Climate Change Act*, 26 november 2008.

[8] *Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética*, de 20 de mayo 2021.

2. *La Ley 7/2021: fondamenti costituzionali, riparto di competenze e limiti strutturali*

La *Ley* 7/2021, *de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* rappresenta un punto di svolta nel quadro normativo spagnolo in materia ambientale ed energetica.

Il legislatore spagnolo ha integrato organicamente la normativa nazionale sul clima[9] con il settore energetico, al fine di raggiungere gli obiettivi climatici attraverso un significativo processo di trasformazione e modernizzazione del sistema di produzione, distribuzione e approvvigionamento energetico[10].

Approvata al termine di un *iter* legislativo avviato nel 2019 e conclusosi nel 2021[11], tale normativa si colloca nel gruppo delle leggi-quadro nazionali sul clima di seconda generazione, caratterizzandosi per l'ampiezza dell'intervento normativo, per il carattere vincolante di taluni obiettivi e per l'integrazione organica di politiche climatiche ed energetiche.

Il testo definitivo della legge si compone di 40 articoli distribuiti in 9 titoli[12], 9 disposizioni aggiuntive, 3 disposizioni transitorie, una disposizione derogatoria e 15 disposizioni finali.

Il Governo spagnolo, guidato dal 2018 da Pedro Sánchez, ha posto la transizione ecologica quale asse portante delle politiche pubbliche, orientando l'azione governativa verso un processo strutturato di riforma e adeguamento dell'ordinamento giuridico-amministrativo e del sistema economico nazionale.

---

[9] S. GALERA RODRIGO, *Las competencias en materia de clima. La complejidad jurídica del gobierno multinivel,* in S. GALERA RODRIGO, M. GÓMEZ ZAMORA (a cura di), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, Madrid, 2018, 212 ss.

[10] S. GALERA RODRIGO, «*Cambio de modelo*» *en la transición energética: otro tren que pasará?,* in *Actualidad Jurídica Ambiental,* 2021(7), Vol. 114*;* M. BACIGALUPO SAGESSE, *Cambios normativos y litigiosidad en el ámbito de la regulación española de las energías renovables estado de situación,* in M. M. DARNACULLETA I GARDELLA, J. ESTEVE PARDO, M. IBLER (a cura di), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energetico,* Madrid, 2020, 103 ss.

[11] La legge ha subito nel corso dei lavori parlamentari numerosi emendamenti e modifiche. Per una ricostruzione dell'*iter* parlamentare del *Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética (n. 121/000019, XIV Legislatura)*, cfr. il portale ufficiale del *Congresso de los Diputados*; in dottrina, J.F. ALENZA GARCÍA, *Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética,* in *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, n. 38-39, dicembre 2021*, 1 ss.

[12] Il Titolo preliminare e il Titolo I recano le disposizioni generali e gli obiettivi della legge; i Titoli II, III e IV disciplinano, rispettivamente, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, la transizione energetica e i combustibili, nonché la mobilità sostenibile e i trasporti a emissioni zero; il Titolo V, che costituisce la sezione più ampia della legge, contiene le misure di adattamento agli effetti del cambiamento climatico; il Titolo VI introduce i meccanismi per garantire una transizione giusta; il Titolo VII disciplina le risorse economiche destinate alla lotta contro il cambiamento climatico; il Titolo VIII promuove l'educazione, la ricerca e l'innovazione; infine, il Titolo IX è dedicato alla *governance* e alla partecipazione pubblica.

Tale impegno si è tradotto nell'istituzione del *Ministerio para la Transición Ecológica*[13], in sostituzione del preesistente *Ministero de Medio Ambiente*, con l'attribuzione allo stesso di competenze trasversali in materia ambientale ed energetica, al fine di promuovere una politica ambientale integrata e sistemica.

La nuova configurazione ministeriale risponde all'indirizzo del legislatore di dotare l'ordinamento di un dicastero con funzioni trasversali, capace di promuovere una politica ambientale che favorisca l'integrazione delle considerazioni ambientali nei vari settori delle attività economiche, sociali e culturali.

L'obiettivo è quello di superare una visione settoriale dell'ambiente, favorendo una *governance* unitaria e sistemica della transizione ecologica.

Il legislatore si propone di riorganizzare una materia caratterizzata da una concorrenza di competenze e da un significativo attivismo delle Comunità autonome[14], spesso origine di conflitti di attribuzione tra quest'ultime e lo Stato dinanzi al Tribunale costituzionale[15].

Sul piano costituzionale, la *Ley* 7/2021 si fonda su una pluralità di titoli competenziali attribuiti in via esclusiva allo Stato.

In particolare, il legislatore richiama: l'art. 149.1.13 della Costituzione spagnola, in materia di basi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica; l'art. 149.1.23 CE, relativo alla legislazione di base in materia di protezione dell'ambiente, fatta salva la possibilità per le Comunità Autonome di adottare norme addizionali di protezione; l'art. 149.1.25 CE, concernente le basi del regime minerario ed energetico.

Tali previsioni costituiscono l'architrave giuridico su cui si poggia la legge, pur non esaurendo l'intero spettro delle basi competenziali richiamate dal legislatore.

Risulta particolarmente significativa, tuttavia, l'assenza di un esplicito riferimento all'art. 45 della Costituzione spagnola, norma cardine che sancisce la tutela dell'ambiente quale diritto fondamentale dei cittadini e dovere inderogabile dei pubblici poteri.

Tale omissione è particolarmente significativa, considerando che l'obbligo di contrastare il cambiamento climatico trova il proprio fondamento costituzionale nel più ampio dovere generale di salvaguardia dell'ambiente enunciato dall'art. 45[16].

Occorre a questo proposito ricordare che l'art. 45 CE è inserito nel Capitolo III del Titolo Primo della Costituzione, rubricato *De los principios rectores de la política social y económica*, e non nel Capitolo II, che invece riconosce diritti e libertà di efficacia immediata.

---

[13] Art. 14 del *Real Decreto* 355/2018, de 6 de junio, *por el que se reestructuran los departementos ministeriales*.

[14] Prima dell'approvazione della *Ley* 7/2021, tre Comunità autonome avevano approvato una propria legge sul cambio climatico: Catalogna, *Ley* 16/2017, *de 1 agosto, del cambio climático*; Andalusia, *Ley* 8/2018, *8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía*; Isole Baleari, *Ley* 10/2019, *de 22 febrero, de cambio climático y transición energética*.

[15] Sul tema del cambiamento climatico, per approfondire vedi STC 87/2019.

[16] Cfr. J.F. ALENZA GARCÍA, *Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental*, in J. CASTRO, G. AMIGO (coord.), *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Cizur Menor, 2019, 27 ss.

La distinzione non è neutra: come sottolineato dalla dottrina, le norme del Capitolo III non attribuiscono diritti soggettivi direttamente azionabili dai cittadini, ma costituiscono principi direttivi rivolti ai pubblici poteri, la cui attuazione è delegata all'intervento del legislatore[17].

Tale collocazione determina la cosiddetta «*efficacia mediata*» dell'art. 45 CE: esso è dotato di grande forza simbolica e di indubbio valore assiologico, ma i suoi destinatari immediati non sono i privati, bensì i poteri pubblici, i quali sono tenuti a legiferare per renderlo operativo.

Come è stato osservato, nell'art. 45 CE convivono due anime: una rivolta verso il diritto soggettivo collettivo e l'altra che esprime un dovere/obbligo dei pubblici poteri, configurando l'ambiente come valore oggettivo dell'ordinamento[18].

È in questa cornice che si comprende la scelta tecnica del legislatore della *Ley* 7/2021: anziché richiamare il principio sostantivo dell'art. 45 CE, la cui efficacia richiederebbe comunque l'intervento legislativo ha preferito ancorare la legge direttamente ai titoli competenziali degli artt. 149.1.13, 149.1.23 e 149.1.25 CE, così garantendo una base giuridica di immediata applicazione nel riparto verticale delle competenze.

Si tratta, a parere di chi scrive, di una scelta di tecnica legislativa, non di un'omissione involontaria, ma le sue implicazioni sul piano del fondamento assiologico della legge restano aperte al dibattito comparato.

La legge trova ulteriore fondamento nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale, formatasi in materia di riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome in materia di cambiamento climatico[19] in particolare nella sentenza 87/2019 del 20 giugno 2019, nella quale è stato affermato il principio secondo cui la determinazione degli obiettivi climatici rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto elemento imprescindibile per assicurare un'azione unitaria e coerente a livello nazionale nel contrasto climatico.

Tale pronuncia ha consolidato il ruolo centrale dello Stato nella definizione delle strategie di mitigazione e adattamento, garantendo un approccio unitario in conformità con gli obblighi internazionali ed europei.

La traiettoria che conduce alla STC 87/2019 ha radici profonde nella giurisprudenza costituzionale spagnola in materia ambientale.

---

[17] F. BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Madrid, 2021, 372: i principi del Cap. III «*non hanno … la densità normativa di altri precetti costituzionali, essendo la loro natura quella di principi guida o norme direttive, i cui destinatari immediati e diretti non sono i cittadini, ma i poteri pubblici*».

Per una prospettiva comparata vedi: M.J. MONTORO CHINER, *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali*, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000, 47 ss.

[18] F. LÓPEZ RAMÓN, *El medio ambiente en la Constitución Española*, in *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 113, diciembre 2015, 4.

[19] Nel preambolo della *Ley* 7/2021 vengono citate le seguenti sentenze: STC 15/2018 de 22 de febrero de 2018, STC 62/2018, de 7 de junio de 2018, STC 64/2018 de 7 de junio de 2018 e la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019.

Sin dalla STC 64/1982, il Tribunale Costituzionale ha elaborato una lettura dell'art. 45 CE che, pur riconoscendone la portata programmatica e la sua efficacia mediata attraverso la legge, ha progressivamente attribuito allo Stato il ruolo di garante di *standard* minimi uniformi di tutela ambientale, destinati a prevalere sulla legislazione autonomica.

Questo orientamento non è stato lineare: la STC 149/1991 si era spinta ad affermare che in materia ambientale il margine lasciato allo sviluppo regionale della legislazione statale di base fosse «*minore che in altre materie*», inaugurando un indirizzo fortemente centralista.

Tale impostazione fu però rovesciata con la STC 102/1995, una delle sentenze più rilevanti in materia ambientale, che restituì alle Comunità Autonome la competenza per sviluppare la normativa statale e adottare disposizioni più restrittive, affermando al contempo che ciò che rileva nella legislazione di base non è il grado di astrattezza o dettaglio del testo, bensì il suo «*scopo protettivo*».

Con la STC 101/2005 furono fissati tre criteri per definire le «*basi*»: i minimi comuni devono poter essere solo migliorati, mai ridotti; è rilevante il fine protettivo e non il livello di dettaglio; e la normativa di base può trasversalmente influenzare la disciplina regionale in materie settoriali connesse.

La STC 54/2017 aggiunse un quarto criterio, quello della globalità del problema e del requisito di solidarietà ex art. 45 c. 2 CE, aprendo la strada a un'estensione materiale sempre più ampia del concetto di «*basi*»[20].

Tale orientamento ha subito una significativa accelerazione a partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008, che ha impresso una svolta centralizzatrice all'assetto dei rapporti tra Stato e Comunità Autonome: la riforma dell'art. 135 CE del 2011 e la conseguente *Ley Orgánica* 2/2012 di stabilità di bilancio hanno ridisegnato il quadro delle competenze, restringendo gli spazi di autonomia finanziaria e normativa delle Comunità Autonome[21].

---

[20] Per l'evoluzione giurisprudenziale vedi: STC 64/1982, F.j. 3 (prima lettura letterale, competenze regionali di sviluppo e maggiore protezione); STC 149/1991, F.j. 1 (margine regionale ridotto rispetto ad altre materie); STC 102/1995, F.j. 8 - 9 (inversione di tendenza: restituita alle CCAA la competenza per norme più restrittive; «scopo protettivo» come criterio sostanziale); STC 101/2005, F.j. 5 (tre criteri per le «basi»: minimo migliorabile, scopo protettivo, trasversalità); STC 54/2017 (quarto criterio: globalità del problema ex art. 45.2 CE).

Per un'analisi critica del «regresso silenzioso» verso l'impostazione della STC 149/1991: G. VALENCIA MARTÍN, *Jurisprudencia Ambiental y Medio Ambiente*, Cizur Menor, 2017, 333.

Sul processo di ricentralizzazione vedi anche: M. ALBERTON, L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, fasc. 3, giugno 2020, 489 ss.

[21] La riforma dell'art. 135 CE, approvata il 27 settembre 2011, ha introdotto il principio del pareggio strutturale di bilancio e ha limitato significativamente la capacità di spesa delle Comunità Autonome.

La successiva *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF) ha operativizzato tali vincoli, incidendo sull'autonomia normativa e finanziaria delle Comunità Autonome anche in materie a competenza concorrente come l'ambiente. Per un'analisi del contesto cfr. V. RUIZ ALMENDRAL, *Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 41, 2012, 33 ss.; A. GALERA VICTORIA, *La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 86, enero - abril 2013, 255 ss.

In questo quadro, la tendenza alla ricentralizzazione in materia ambientale documentata dalla dottrina[22] si è consolidata nel tempo, trovando nella STC 87/2019 la propria espressione più compiuta sul piano del diritto climatico.

Il riparto di competenze tra Stato e Comunità Autonome costituisce uno degli aspetti più delicati e controversi della legislazione climatica spagnola.

Il legislatore statale ha inteso rivendicare un ruolo preminente nella definizione degli obiettivi e delle strategie climatiche, limitando nei fatti l'apporto delle Comunità Autonome, le quali, pur disponendo di significative prerogative in materia ambientale ed energetica, vedono circoscritta la propria autonomia dalla prevalenza della normativa statale di base.

Secondo parte della dottrina[23], la legislazione di base in materia di cambiamento climatico rischia di eccedere la propria competenza, poiché dovrebbe limitarsi a definire gli obiettivi europei e internazionali da raggiungere a livello nazionale, senza pregiudicare le competenze autonomiche, anche in ambiti materiali di esclusiva competenza regionale, quali l'istruzione e la protezione della biodiversità.

La *Ley* 7/2021 adotta un modello normativo misto, che combina obiettivi vincolanti e disposizioni di carattere programmatico.

L'art. 3 della legge fissa gli obiettivi minimi nazionali entro l'anno 2030: riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 23% rispetto al 1990, successivamente innalzata al 32% con la revisione del PNIEC 2023 – 2030; raggiungimento di una quota di energia rinnovabile di almeno il 42% nel consumo finale di energia; conseguimento di un sistema elettrico con almeno il 74% di generazione da fonti rinnovabili, successivamente elevato all'81%; miglioramento dell'efficienza energetica con una riduzione del consumo di energia primaria di almeno il 39,5%.

La legge prevede altresì che, entro il 2050, e comunque nel più breve tempo possibile, la Spagna dovrà raggiungere la neutralità climatica.

La norma autorizza il Consiglio dei ministri a rivedere, soltanto verso l'alto, gli obiettivi stabiliti, garantendo così un meccanismo di progressiva elevazione del livello di ambizione climatica, in linea con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

La previsione della prima revisione degli obiettivi dell'anno 2023 riflette un approccio dinamico e flessibile, volto a consentire un monitoraggio costante dell'efficacia delle politiche adottate.

Tuttavia, la natura prevalentemente programmatica della legge emerge con chiarezza dal lessico impiegato nella formulazione dei precetti normativi, caratterizzato da un linguaggio proiettato all'azione futura e alla definizione di indirizzi generali.

La legge contempla una serie di riforme e rinvii a successivi interventi regolamentari da parte del Governo o del Ministero competente, confermando il carattere

[22] L. CASADO CASADO, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya), Barcellona, 2018.

[23] R. VARELA OLALDE, *La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco*, in *Revista Jurídica Aldizkari Juridikoa*, n. 31, enero - diciembre 2023, 381.

strategico e di indirizzo della normativa, la cui efficacia attuativa è demandata a fasi successive e a strumenti normativi di secondo livello.

Sotto il profilo dell'ambizione degli obiettivi, l'art. 3 della *Ley* 7/2021 fissa per il 2030 una riduzione delle emissioni di gas serra pari ad almeno il 23% rispetto ai livelli del 1990, successivamente rivista al 32% in sede di aggiornamento del PNIEC.

Tale traguardo, pur confermando l'inserimento della Spagna nel gruppo degli Stati dotati di leggi-quadro di seconda generazione, si colloca significativamente al di sotto di quanto previsto negli altri principali ordinamenti europei: la Germania ha fissato un obiettivo del 65% entro il 2030, la Danimarca del 70%, mentre il Regolamento (UE) 2021/1119 impone a tutti gli Stati membri di contribuire al conseguimento di una riduzione netta di almeno il 55% entro la medesima scadenza.

Tale disallineamento ha indotto parte della dottrina a qualificare l'obiettivo spagnolo originario come di «*dubbia compatibilità*» con la normativa europea di riferimento[24].

A ciò si aggiunge una lacuna di sistema che incide in modo determinante sull'efficacia giuridica della legge: la *Ley* 7/2021 non prevede un meccanismo di bilanci di carbonio per periodo, i cosiddetti *carbon budgets*, ossia limiti emissivi assoluti riferiti a intervalli temporali definiti, distinti dagli obiettivi di lungo termine.

I piani e le strategie previsti dalla legge (PNIEC, Strategia di decarbonizzazione, PNACC) costituiscono strumenti di programmazione dell'azione pubblica, non vincoli emissivi verificabili anno per anno.

Questa assenza non è irrilevante sul piano del controllo giurisdizionale: in ordinamenti che hanno adottato i *carbon budgets*, come la Francia e la Germania, è stato possibile censurare in sede giudiziaria[25] anche i semplici scostamenti dalla traiettoria emissiva nel breve periodo, indipendentemente dal rispetto degli obiettivi finali.

In assenza di tale strumento, il sindacato giurisdizionale sulla legge spagnola rimane strutturalmente circoscritto a un controllo di tipo formale, limitando le possibilità di ricorso nell'ambito del contenzioso climatico.

---

[24] F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3484.

[25] Sul caso francese, cfr. *Tribunal Administratif de Paris*, 14 ottobre 2021, n. 1904967; *Conseil d'État*, 1° luglio 2021 (*Commune de Grande-Synthe c. France*).

Il *Conseil d'État* ha riconosciuto il rischio climatico a cui sono esposte le regioni costiere e condannato il Governo francese ad adottare tutte le misure necessarie per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra.

Il Tribunale Amministrativo di Parigi ha riconosciuto la responsabilità dello Stato francese per il suo contributo alla crisi climatica, condannandolo ad adottare tutte le misure necessarie per riparare il danno ecologico causato dal superamento dei limiti di emissioni gas serra per il periodo che va dal 2015 al 2018.

Per una ricostruzione storica del caso *L'Affaire du siècle* vedi: https://laffairedusiecle.net/laffaire/affaire-du-siecle-au-tribunal/.

Cfr. anche: L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administraf de Paris sull'«Affaire du siècle»*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 327 ss.

Sul caso tedesco, *BVerfG*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, la Corte ha accertato l'incostituzionalità per insufficienza della traiettoria di riduzione per i periodi successivi al 2030.

Per alcuni primi commenti della dottrina tedesca, si rinvia al dibattito, promosso da verfassungsblog.de: «*Der Klimabeschluss des BVerfG*», consultabile all'indirizzo https://verfassungsblog.de/category/debates/der-klimabeschluss-des-bverfg/.

Piuttosto che procedere a una dettagliata ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, il legislatore ha optato per una impostazione normativa incentrata sull'orientamento dell'azione futura, sia amministrativa sia governativa.

La *Ley* 7/2021 si configura, pertanto, come un atto a prevalente contenuto programmatico, volto a definire linee strategiche e obiettivi generali, piuttosto che a disciplinare in modo immediatamente vincolante la distribuzione delle competenze istituzionali o la posizione giuridica dei soggetti privati.

Tale impostazione è stata criticata in dottrina[26], la quale rileva che il continuo rinvio a future discipline settoriali genera spesso incoerenze normative e ritardi nell'attuazione concreta di politiche e misure urgenti per affrontare l'emergenza climatica.

Inoltre, la scelta del legislatore di non disciplinare espressamente le procedure da seguire per l'elaborazione dei diversi piani e strategie previsti dalla legge potrebbe generare criticità in termini di certezza del diritto e di coerenza applicativa.

3. *Governance, strumenti di pianificazione e partecipazione nella Ley 7/2021*

La dimensione programmatica della *Ley* 7/2021 si riflette nell'affidamento al Governo del compito di adottare una pluralità di strumenti strategici, delineandone i contenuti minimi direttamente nella legge.

Tra questi si annoverano: il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), volto alla pianificazione coordinata degli obiettivi climatici ed energetici (art. 4); la Strategia di decarbonizzazione dell'economia con orizzonte temporale al 2050 (art. 5); la promozione della digitalizzazione quale leva per la transizione ecologica (art. 6); il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), quale strumento centrale di pianificazione in materia di resilienza climatica (art. 17); la Strategia per una Transizione Giusta, finalizzata a garantire equità sociale nei processi di trasformazione ambientale ed energetica (art. 27).

La programmazione delineata dalla *Ley* 7/2021 si configura come particolarmente ampia e pervasiva, investendo trasversalmente l'amministrazione pubblica nonché il settore privato.

La titolarità di tale funzione strategica è attribuita in via prioritaria al Governo e, in particolare, al *Ministerio para la Transición Ecológica*, al quale è riconosciuto un ruolo centrale e preminente nel processo di attuazione alla transizione ecologica.

La legge consolida e amplia le competenze governative in ordine all'attuazione, esecuzione e sviluppo delle proprie disposizioni, prevedendo l'obbligo di revisione o modifica dei piani già approvati anteriormente alla sua entrata in vigore e imponendo alle Comunità Autonome di garantire la coerenza dei propri piani in materia di energia e clima con gli obiettivi generali fissati dalla normativa statale.

[26] J. F. ALENZA GARCÍA, *Una ley para una nueva era (sobre la Ley 7/2021 española de cambio climático y transición energética)*, in *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 38-39, 2021, 3 ss.

Sotto il profilo della *governance*, la legge prevede l'istituzione di un Comitato di esperti quale organo tecnico indipendente incaricato della valutazione e della formulazione di raccomandazioni sulle politiche in materia di energia e cambiamenti climatici.

Il Comitato ha il compito di elaborare un rapporto annuale da presentare al Congresso dei deputati e da sottoporre al dibattito parlamentare con la partecipazione del Governo.

Tale organo esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, e deve essere costituito secondo un criterio di composizione paritaria.

Si tratta di un assetto di *governance* di notevole sofisticazione istituzionale[27].

La novità più significativa in materia di partecipazione è rappresentata dall'istituzione dell'*Asamblea Ciudadana del Cambio Climático*, quale strumento di democrazia partecipativa volto a favorire il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale.

Il legislatore raccomanda altresì l'istituzione di assemblee autonome e municipali.

L'effettività di tale strumento partecipativo è stata tuttavia limitata, nella fase iniziale di attuazione della legge, dalla mancata operatività dell'Assemblea: benché formalmente istituita dall'art. 39 della *Ley* 7/2021, l'*Asamblea Ciudadana del Cambio Climático* non era ancora operativa nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge, riducendo di fatto il meccanismo partecipativo a una previsione programmatica priva di applicazione concreta[28].

Tuttavia, la legge non specifica il ruolo e la posizione istituzionale che l'*Assemblea* occuperà nelle diverse procedure di elaborazione, redazione e approvazione degli atti e dei piani previsti dalla medesima legge.

Sebbene uno dei principi ispiratori della legge sia espressamente individuato nella cooperazione, collaborazione e coordinamento tra le amministrazioni pubbliche, solo l'art. 38 reca una disciplina specifica in materia di cooperazione inter-amministrativa.

Tale scelta appare particolarmente significativa, considerato che la legge incide su numerose materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Comunità Autonome.

Il coordinamento con le Comunità Autonome attraverso la Commissione per il coordinamento delle politiche sui cambiamenti climatici avviene *ex post* e non *ex ante* nella fase di stesura dei documenti e di condivisione delle misure da adottare, denotando un approccio fortemente centralizzato.

Analogamente, il ruolo del Parlamento risulta del tutto marginalizzato nell'impianto normativo delineato dalla legge.

---

[27] F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3484.

[28] Sul tema della democrazia partecipativa nelle leggi-quadro sul clima, con specifico riferimento al modello dell'assemblea dei cittadini, cfr. F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3480. L'esperienza di riferimento è la *Convention citoyenne pour le climat* francese istituita nell'ottobre 2019 dal *Conseil économique, social et environmental*, dietro richiesta del Primo Ministro.

Si tratta di un'assemblea di 150 cittadini estratti a sorte, che ha formulato diverse proposte per la riduzione delle emissioni di gas serra, molte delle quali confluite nella legge francese dell'agosto 2021.

Per approfondire l'attività dell'organismo vedi il sito:
https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/.

L'organo legislativo non esercita alcuna funzione di intervento o approvazione rispetto ai piani, programmi e strategie adottati dal Governo, limitandosi a ricevere un'informativa in merito all'approvazione della Strategia di decarbonizzazione 2050 e alla relazione elaborata dal Comitato di esperti.

Per concludere, a parere di chi scrive, l'intervento del legislatore spagnolo, rappresenta, senza dubbio, un passaggio di particolare rilievo nel processo di progressiva sistematizzazione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico e di transizione energetica, contribuendo ad inserire la Spagna tra gli ordinamenti europei che si sono dotati di una legge-quadro.

Tale approdo, tuttavia, non appare esente da profili problematici, soprattutto nel raccordo con la dimensione territoriale.

È noto, infatti, che è proprio nel rapporto tra Stato e Comunità Autonome che emergono alcune delle principali tensioni dell'ordinamento spagnolo[29].

La natura trasversale della materia ambientale, unitamente alla distribuzione costituzionale delle competenze tra centro e periferia, determina un quadro nel quale l'esigenza di assicurare un indirizzo unitario e coerente delle politiche di contrasto al cambiamento climatico e alla transizione energetica deve necessariamente confrontarsi con le Comunità Autonome.

Alcune Comunità, anticipando l'intervento statale, erano già intervenute sulla materia, anche in maniera più ambiziosa e innovativa.

Ne deriva pertanto un modello di *governance* caratterizzato da una significativa pluralità di centri di produzione normativa, nel quale la dimensione statale e quella autonomica non sempre procedono secondo uno schema coordinato, ma risultano piuttosto inserite in un rapporto di sovrapposizione e in alcuni casi anche di potenziale conflitto, vedi il caso della legge catalana[30].

Questa sovrapposizione è finita così per investire anche la giustizia costituzionale, chiamando in causa il *Tribunal Constitucional* a definire i confini delle rispettive sfere di competenza e a ricercare un punto di equilibrio tra la necessità di garantire *standard* nazionali in materia ambientale e di lotta al cambiamento climatico e la salvaguardia delle prerogative autonomistiche riconosciute dalla Costituzione spagnola.

Sotto questo profilo, l'esperienza spagnola evidenzia come la transizione ecologica non costituisca soltanto una questione di politica ambientale, ma investa direttamente l'ordinamento giuridico, la struttura territoriale dello Stato e le modalità attraverso cui si articola l'esercizio della funzione di indirizzo politico, anche a seguito degli impegni assunti in sede sovranazionale.

Pertanto, la materia ambientale diventa un significativo banco di prova del modello autonomico spagnolo (e non solo), ponendo in evidenza la necessità di un adeguato

[29] J. MONTABES PEREIRA, *La cuestión territorial como cleavage tradicional de la política española: evolución institucional y posiciones actuales de la opinión pública*, in A. GALERA VICTORIA (coord.), *La cuestión territorial en España*, Granada, 2024, 24.

[30] Per approfondire: A. DE LA VEGA PASTOR, *Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, 2/2018, 1 ss.

coordinamento multilivello e, al contempo, le potenzialità derivanti da una competizione istituzionale orientata verso l'innalzamento degli *standard* di tutela.

4. *L'ordinamento italiano: riforma costituzionale, frammentazione normativa e inerzia legislativa*

Diversamente dalla Spagna, l'Italia non ha una legge-quadro specifica sul cambiamento climatico[31].

L'esperienza spagnola, come abbiamo visto, si distingue per l'adozione di uno strumento normativo[32], strutturato e sistematico, pensato per coordinare in modo unitario e integrato obiettivi, strategie e strumenti.

L'Italia, al contrario, pur avendo aderito e recepito gli obiettivi delineati a livello europeo e internazionale, ha compiuto un primo significativo passo sul piano costituzionale.

Ma, sul piano strettamente normativo ha prevalentemente orientato il proprio intervento solo verso la riorganizzazione della struttura amministrativa competente attraverso un riordino dei Ministeri[33].

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, il legislatore ha riformato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, inserendo tra i principi fondamentali della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, e aggiungendo tra i limiti all'iniziativa economica privata il dovere di non recare danno «*alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana*»[34].

---

[31] Per un inquadramento costituzionale si rinvia a: M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 51 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, 2/2022, 1085 ss.

[32] Ley 7/2021, de 20 *de mayo* 2021, *de cambio climático y transición energética*.

[33] Le modifiche alla struttura ministeriale competente in materia climatica ed energetica – l'istituzione del MiTE con il d.l. 1° marzo 2021, n. 22 e la rinomina in MASE con il d.l. 11 novembre 2022, n. 173.

[34] La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha modificato l'art. 9 Cost., inserendo tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «*anche nell'interesse delle future generazioni*», e l'art. 41 Cost., aggiungendo tra i limiti all'iniziativa economica privata il divieto di recare danno «*alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana» e individuando nei «fini ambientali*» uno degli obiettivi cui può essere indirizzata l'attività economica pubblica e privata.

Per un'analisi comparata della riforma cfr. F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, cit., 1085 ss.; per una prima analisi della riforma cfr. *Ambiente e Costituzione: appunti sulla riforma in itinere*: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica?*; A.L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*; G. DI PLINO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9,* in *Federalismi.it - Paper*, 16/2021.

Per un'analisi sistematica cfr. L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, Vol. I, Ambiente e Transizione ecologica*, Napoli, 2024; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica*

L'intervento di riforma non ha tenuto conto della «*questione climatica*».

Tuttavia, come evidenziato dalla dottrina, esiste una stretta interdipendenza tra ambiente e clima[35].

La riforma, prima revisione costituzionale in materia ambientale dopo il mero riferimento introdotto con il Titolo V del 2001[36], ha colmato un ritardo che rendeva l'Italia l'unico tra i grandi Stati europei a non annoverare nella propria Carta fondamentale un espresso riferimento all'ambiente[37].

La dottrina ne ha valutato l'impatto in modo divergente: secondo alcuni la revisione non ha aggiunto nulla al diritto vivente[38]; secondo altri essa costituisce una svolta di sistema, capace di orientare in via permanente l'azione legislativa e amministrativa verso obiettivi di sostenibilità[39].

Sul piano sostanziale, tuttavia, alcune limitazioni strutturali ne ridimensionano la portata: con riguardo all'art. 9, la tutela dell'ambiente è delineata prevalentemente come obbligo in capo allo Stato, non come diritto fondamentale immediatamente azionabile dai cittadini; il richiamo alle generazioni future è formulato in termini generici, privo di ancoraggio concreto nelle politiche pubbliche; l'ambiente non è posto in posizione di primazia rispetto ad altri interessi costituzionali, diversamente da quanto emerge dagli obiettivi del *Green Deal* europeo.

Con riguardo all'art. 41, la riforma ridefinisce il rapporto tra iniziativa privata e programmazione pubblica in senso più favorevole all'ambiente, ma non supera sul piano sostanziale i bilanciamenti già oggetto di scrutinio costituzionale tra ambiente e sviluppo, ambiente e salute, ambiente e lavoro né garantisce da sola la tutela delle generazioni future invocata[40].

---

dell'economia, 1/2022, 25 ss.; *Il forum, Un primo bilancio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Gruppo di Pisa*, 1/2025, 200 ss.

[35] R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, 138 ss.

[36] È con la riforma del Titolo V della Costituzione che la tutela dell'ambiente viene espressamente riconosciuta e menzionata per la prima volta nell'ordinamento costituzionale, acquisendo una rilevanza giuridica diretta e determinando un nuovo assetto nelle competenze legislative.

Il riformato art. 117 Cost., l'articolo che disciplina il rapporto di competenze legislative tra Stato e Regioni, al comma 2, prevede che lo Stato ha competenza esclusiva: «*s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»; mentre al comma 3, prevede che è invece materia concorrente tra Stato e Regioni: «*la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*».

[37] D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 258.

[38] F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*?, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, 1 ss., la quale ritiene che la revisione una svolta *green* per l'ordinamento italiano.

[39] F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost., e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022, 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 21.

[40] M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 310.

La riforma costituzionale è dunque un punto di partenza[41] necessario, non un punto di arrivo: essa stabilizza il livello di tutela ambientale nella giurisprudenza di bilanciamento, ma rimanda alla legge ordinaria il compito di tradurre tali principi in impegni concreti, vincolanti e giurisdizionalmente verificabili.

Un secondo passo è stato compiuto sul piano amministrativo.

Con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, il Governo Draghi ha trasformato il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della transizione ecologica (MiTE), attribuendogli competenze in precedenza distribuite tra altri dicasteri segnatamente quelle energetiche del Ministero dello Sviluppo Economico e istituendo contestualmente il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), cui è affidato il compito di coordinare le politiche nazionali e approvare il Piano per la transizione ecologica[42].

Si trattava di una scelta ambiziosa: per la prima volta, ambiente ed energia venivano ricondotti a un'unica missione istituzionale, con l'obiettivo dichiarato di ripensare l'organizzazione amministrativa «*indirizzandola prioritariamente verso una transizione ecologica integrale del Paese*»[43].

Il cambio di governo del settembre 2022 ha tuttavia segnato un parziale arretramento rispetto a questo percorso: con il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, il Governo Meloni ha rinominato il MiTE in Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE), spostando l'accento dalla transizione ecologica come missione sistemica alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici come priorità contingente[44].

Il mutamento non è privo di significato sostanziale: esso riflette una diversa scala di priorità, nella quale la transizione ecologica retrocede da asse portante trasversale a competenza settoriale bilanciata da esigenze di autonomia energetica.

Come è stato rilevato in dottrina[45], questo approccio rappresenta un arretramento rispetto al percorso di riforma e innovazione istituzionale avviato nella precedente

---

[41] D. AMIRANTE, *Eppur si muove*, cit., 268.

[42] Il MiTE è stato istituito con il d.l. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con l. 22 aprile 2021, n. 55 (artt. 2 e 4). Il CITE è stato introdotto dall'art. 4 del medesimo decreto, che ha inserito l'art. 57-*bis* nel d.lgs. n. 152/2006. Cfr. A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale amministrativo*, 4/2021, 439; E. LA PLACA, *L'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023, 221 ss.

[43] Audizione del Ministro della Transizione ecologica Roberto Cingolani dinanzi alle Commissioni riunite Attività Produttive e Ambiente di Camera e Senato sulle linee programmatiche del Dicastero, 16 marzo 2021, resoconto stenografico consultabile sul sito della Camera dei deputati. Cfr. E.B. LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2/2021, 433.

[44] Il d.l. 11 novembre 2022, n. 173 («Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri»), art. 4, ha rinominato il MiTE in Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e ha integrato le sue competenze con la materia della sicurezza e continuità degli approvvigionamenti energetici. Contestualmente il Piano per la transizione ecologica è stato rinominato Piano per la transizione ecologica e per la sicurezza energetica (PTESE).

[45] A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2/2022, 395 ss.

Sul complessivo «*percorso di istituzionalizzazione*» del Ministero cfr. anche G. ROSSI, *Funzioni e organizzazione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2021, 53 ss.; M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in ID. (a cura di), cit., 148 ss.

legislatura, che mirava invece a integrare l'ambiente in una prospettiva sistemica e trasversale dell'intera azione amministrativa.

Ne emerge un percorso istituzionale segnato da un'evidente asimmetria tra i livelli di intervento: il piano costituzionale ha prodotto un aggiornamento formalmente significativo; il piano amministrativo ha registrato prima un'accelerazione poi un parziale arretramento; il piano legislativo ordinario resta invece fermo, privo di quella legge-quadro sul clima che sola potrebbe tradurre i principi costituzionali in obiettivi vincolanti, meccanismi di verifica e responsabilità giurisdizionale.

La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. ha creato una base normativa di indubbio valore, ma come sottolineato dalla dottrina essa «*deve essere considerata come un punto di partenza*» per l'aggiornamento e l'adeguamento normativo[46], non come uno strumento autosufficiente.

In assenza di una legge che la attui, il mandato costituzionale rischia di restare privo di effettività operativa: la tutela ambientale continuerà a dipendere dalla discrezionalità dell'esecutivo e dalla frammentazione di strumenti settoriali, anziché trovare in una legge del Parlamento la sintesi vincolante tra scienza, politica e diritto che la transizione ecologica richiede.

Il paradosso italiano è, pertanto, strutturalmente diverso da quello spagnolo: la Spagna ha la legge ma non invoca la propria base costituzionale sostantiva, l'art. 45 CE; l'Italia ha riformato la Costituzione e ristrutturato il Ministero, ma si è fermata e il percorso sembra oggi rallentare anziché accelerare proprio sul gradino che più conterebbe: la legge ordinaria di attuazione.

La riforma costituzionale del 2022, pur non configurando un immediato obbligo di legiferare in materia climatica, determina un profondo cambiamento nella prospettiva del legislatore italiano.

L'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali (art. 9 Cost.) trasforma la posizione del legislatore ordinario: da soggetto libero di scegliere se e come intervenire, a soggetto gravato da un onere di conformazione progressiva dell'ordinamento ai valori costituzionalizzati.

Nella prospettiva dei doveri intergenerazionali elaborata dalla dottrina, il dovere di legiferare in materia ambientale è implicito nel mandato costituzionale: i principi degli artt. 9 e 41 Cost. non sono auto-applicativi come dimostra il rinvio alla legge ordinaria per la concreta disciplina della tutela e presuppongono necessariamente un intervento del legislatore[47].

---

[46] D. AMIRANTE, *Eppur si muove*, cit., 268. La funzione di stabilizzazione giurisprudenziale della riforma è sottolineata anche da M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41*, cit., 300, il quale osserva che le modifiche all'art. 9 Cost. «*possono stabilizzare il livello di tutela ambientale*» nel bilanciamento con altri valori e interessi tutelati dall'ordinamento.

[47] F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il diritto dell'economia*, Atti di convegno, Università degli studi di Milano, 2021, 55 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 15 ss., ove si sottolinea come l'art. 9 non configuri un diritto soggettivo immediatamente azionabile ma imponga obblighi positivi in capo ai pubblici poteri, richiedendo un'attuazione legislativa.

L'inerzia legislativa in materia climatica non è pertanto costituzionalmente neutra: privando di effettività operativa il mandato della revisione costituzionale, essa espone l'ordinamento al rischio di un *deficit* di attuazione che potrebbe, in prospettiva, dare luogo a forme di sindacato sull'omissione normativa dinanzi alla Corte costituzionale, in linea con quanto già sperimentato in altri ordinamenti europei attraverso il contenzioso climatico di rango costituzionale.

Sul piano legislativo, invece, l'Italia non ha seguito il modello di una disciplina organica e di sistema, optando piuttosto per una pluralità di interventi settoriali e frammentati[48], in parte privi di una visione complessiva e unitaria della materia.

Alcune Regioni italiane[49] analogamente a quanto già avvenuto in Spagna, dove diverse Comunità Autonome si sono distinte per un ruolo attivo e talora pionieristico nell'adozione di discipline in materia di cambiamento climatico[50], anticipando o

[48] Tra gli altri si ricordano: d.l. 19 maggio 2020, n.34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*.), contenente alcune disposizioni volte ad incentivare gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici residenziali; d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 (*(Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio)*), riguardante norme volte a promuovere l'uso dell'energia da fonte rinnovabile; d.l. 12 dicembre 2019, n. 141 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229*), contenente misure per incentivare la mobilità sostenibile nelle città italiane.

[49] L'art. 117 Cost., nel testo risultante dalla riforma del Titolo V, disciplina il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni secondo uno schema tripartito. Al comma 2, lett. *s*), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*»; al comma 3, riserva invece alla potestà concorrente la «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*», nonché ulteriori materie strettamente connesse alla dimensione ambientale, quali il «*governo del territorio*», la «*protezione civile*» e la «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*». Nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa spetta alle Regioni, mentre allo Stato è riservata la determinazione dei soli principi fondamentali.

La materia ambientale si contraddistingue per la sua intrinseca trasversalità: essa si sovrappone a molteplici ambiti di competenza tanto concorrente quanto residuale attribuiti alle Regioni, generando un'interazione complessa tra i diversi livelli di governo. Tale trasversalità rende difficile tracciare confini netti e stabili tra le sfere di attribuzione statale e regionale.

Il riparto delineato dall'art. 117 Cost. ha suscitato fin da subito rilevanti perplessità interpretative, sia per le modalità redazionali con cui le singole materie sono state enumerate e definite, sia per la difficoltà di ricondurre fenomeni regolativi complessi a categorie rigide. Il risultato è stato un significativo incremento del contenzioso costituzionale, alimentato dai frequenti conflitti di attribuzioni tra Stato e Regioni. La materia ambientale, per le ragioni strutturali sopra richiamate, si è rivelata uno degli ambiti di maggiore frizione, diventando terreno privilegiato e per certi versi paradigmatico di questa conflittualità.

Per approfondire il contezioso costituzionale in materia ambientale vedi: N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022, 241 ss.; R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2/2019, 305 ss.

[50] Vedi: Basilicata, l.r. 15 ottobre 2018, n. 32, *Decarbonizzazione e politiche regionali sui cambiamenti climatici (Basilicata Carbon Free)*; Friuli - Venezia Giulia, l.r. 17 febbraio 2023, n. 3, *FVGreen - Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica del Friuli-Venezia Giulia*.

integrando l'intervento statale, hanno intrapreso iniziative legislative autonome in tale ambito.

In particolare, di recente, la Regione Lombardia[51] ha provveduto all'approvazione di una legge specificamente dedicata al clima e al cambiamento climatico.

Tali esperienze, tuttavia, lungi dal colmare il vuoto esistente, finiscono per confermare l'assenza di un approccio legislativo organico e sistematico anche a livello *sub*-statale, con il rischio di una frammentazione normativa non pienamente coerente con le esigenze di un'azione climatica unitaria.

Tra gli interventi di maggiore rilievo meritano specifica menzione, in primo luogo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale, attraverso la Missione 2, dedicata alla «*Rivoluzione verde e transizione ecologica*», e la Missione 7 «*REPowerEU*», destina circa il 40% delle risorse finanziarie complessive del Piano al rafforzamento dell'impegno italiano nel conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo connessi alla transizione ecologica.

In secondo luogo, assume particolare importanza il decreto ministeriale 21 dicembre 2023, n. 434, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) con il quale è stato approvato il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), strumento di rilievo strategico finalizzato alla riduzione della vulnerabilità del territorio nazionale agli impatti dei cambiamenti climatici e al rafforzamento della resilienza dei sistemi naturali, sociali ed economici.

Il Piano, inoltre, fornisce un quadro di indirizzo unitario a livello nazionale per l'attuazione di misure di adattamento, sia strutturali sia non strutturali, volte a minimizzare, per quanto possibile, i rischi derivanti dai cambiamenti climatici.

Sull'implementazione del PNACC il ruolo delle Regioni e degli enti locali è rilevante; infatti, come affermato nell'Allegato I «*le strategie regionali di adattamento devono essere complementari con quelle nazionali e indirizzare le azioni locali*».

Si tratta, come è stato osservato di «*un quadro giuridico-regolatorio che presenta due caratteri importanti: una struttura multilivello e policentrica e l'utilizzo di programmazioni ibride, per favorire un collegamento e una combinazione tra i livelli di governo e i centri di potere coinvolti*»[52].

Ad oggi, l'Italia registra un significativo ritardo rispetto alle previsioni del PNACC, tanto con riferimento all'operatività dell'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici[53], quanto in relazione alla tempestiva elaborazione e adozione dei Piani e dei programmi di adattamento a livello regionale e locale.

---

[51] l.r. 18 luglio 2025, n. 11, *Legge per il clima: norme per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Modifica della l.r. 26/2023*.

[52] D. BEVILACQUA, *Il PNACC e lo svolgimento multilivello della climate governance*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, n. 53 - maggio 2024, 2.

[53] Il PNACC prevedeva l'istituzione dell'Osservatorio entro tre mesi dall'approvazione del Piano. L'Osservatorio invece è stato istituito col D.M. del 17 dicembre 2025, n. 455, del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica (MASE).

Sul ruolo della struttura vedi: F. FRANCESCHELLI, *La governance del PNACC: un contributo all'obiettivo globale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Federalismi.it*, 24/2025, 127 ss.

Ed infine, il PNIEC[54], aggiornato a giugno 2024, con il quale l'Italia conferma gli obiettivi della prima proposta di 131 GW rinnovabili al 2030, ma inserisce anche uno scenario sul nucleare[55]: 8 GW al 2050 per coprire l'11% della richiesta nazionale.

Tuttavia, a fronte di tali misure, pur tra loro collegate, permane l'assenza di una cornice normativa unitaria, idonea a vincolare in modo più stringente l'azione del legislatore e a garantire coerenza e continuità agli interventi in materia climatica.

Tale lacuna non risulta priva di conseguenze, producendo riflessi significativi tanto sul piano del dibattito pubblico quanto su quello del confronto politico-istituzionale, con effetti sulla chiarezza degli obiettivi perseguiti e sulla stabilità delle scelte di *policy* nel medio-lungo periodo.

Applicando gli elementi della griglia analitica delineati dalla dottrina[56] alle leggi-quadro, il caso italiano rileva una strutturale asimmetria rispetto al modello di seconda generazione ormai affermatosi in quasi tutta Europa.

Per ciò che concerne gli obiettivi, quelli previsti dal PNIEC risultano allineati a quelli europei, anche se sono privi di una solida cornice normativa, in quanto questi obiettivi sono inseriti in strumenti di pianificazione e atti normativi secondari.

Ciò che ne deriva è una disciplina caratterizzata da una fragilità percettiva, nella quale l'assenza di una cornice normativa degli obiettivi di medio-lungo periodo ne rende più agevole la successiva rimodulazione e ne attenua la capacità di vincolare stabilmente l'azione dei pubblici poteri e delle attività economiche.

È proprio la definizione degli obiettivi climatici all'interno di una legge, sottratta quindi alle oscillazioni proprie della normazione secondaria e della programmazione amministrativa, a costruire, nei modelli più evoluti, uno degli elementi qualificanti della transizione verso una legislazione climatica più strutturata.

Non meno rilevanti appaiono le criticità riscontrabili sul versante dell'*accountability*.

La distribuzione delle competenze e degli strumenti attuativi tra una pluralità di atti ministeriali e di sedi decisionali, in assenza di un organismo tecnico indipendente investito di funzioni di monitoraggio, valutazione e verifica dell'andamento e attuazione delle politiche ambientali e climatiche, determina una sostanziale frammentazione del circuito delle responsabilità.

Così come, la pluralità di centri di produzione e attuazione delle politiche in materia ambientale, non adeguatamente compensata da una *governance* e da un adeguato apparato

---

[54] Sulla natura giuridica del PNIEC vedi: A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica Italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2024, 12 ss.

[55] Il DDL sul Nucleare sostenibile approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2025.

Il disegno di legge conferisce al Governo una delega per disciplinare in modo organico l'introduzione del nucleare sostenibile, nel quadro delle politiche europee di decarbonizzazione al 2050 e degli obiettivi di sicurezza energetica.

La delega prevede anche l'elaborazione di un Programma nazionale per il nucleare sostenibile, l'istituzione di una Autorità per la sicurezza nucleare indipendente, il potenziamento della ricerca scientifica e industriale, la formazione di nuove competenze e lo svolgimento di campagne di informazione e sensibilizzazione.

[56] F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3461 ss.

di controllo e rendicontazione, rende più difficile l'individuazione di centri di responsabilità attuativa degli obiettivi prefissati.

Su questo profilo, il confronto tra l'ordinamento italiano e gli altri ordinamenti che hanno introdotto organismi consultivi e di controllo dotati di una più marcata autonomia funzionale mette in evidenza una strutturale debolezza dell'ordinamento italiano.

Ancora più significativa risulta, infine, la criticità riguardante il grado di prescrittività del quadro normativo.

L'assenza di obiettivi temporali e giuridicamente vincolanti, nonché di meccanismi assimilabili ai bilanci di carbonio propri delle più avanzate esperienze di legislazione climatica, incide direttamente sulla possibilità di configurare obblighi giuridici da far valere in sede giurisdizionale.

Ne consegue che il margine di intervento del giudice risulta prevalentemente circoscritto alla verifica di legittimità formale e procedurale degli atti adottati nell'esercizio della funzione di indirizzo e programmazione, senza che si strutturi un parametro normativo sufficientemente determinato idoneo a fondare un sindacato giurisdizionale sostanziale sul conseguimento degli obiettivi climatici.

Nel complesso, l'ordinamento italiano ha seguito in parte le innovazioni che hanno riguardato il diritto ambientale negli ultimi anni, adeguando il testo costituzionale ed ha introdotto gradualmente una serie di interventi che però rendono l'esperienza italiana ancora priva di organicità, stabilità e forza percettiva rispetto alle altre esperienze europee.

La frammentazione delle fonti, l'assenza di un presidio istituzionale indipendente volto alla verifica degli obiettivi e la limitata giustiziabilità degli impegni climatici concorrono, infatti, a delineare un modello dove la dimensione programmatica continua a prevalere su quella normativa.

In questa prospettiva, l'esperienza italiana sembra collocarsi in una fase ibrida e di transizione verso una legislazione climatica, mostrando un ritardo sistemico rispetto agli ordinamenti che hanno già trasformato gli obiettivi di decarbonizzazione da direttrici di politica pubblica in veri e propri parametri giuridici dell'azione dei pubblici poteri e delle attività economiche.

5. *I paradossi strutturali nella prospettiva della giurisprudenza comparata*

Il confronto tra l'ordinamento spagnolo e quello italiano rivela un paradosso strutturale di significativo rilievo costituzionale.

La Spagna dispone di un solido fondamento costituzionale in materia ambientale nell'art. 45 CE, norma che sancisce il diritto di tutti a fruire di un ambiente adeguato e pone in capo ai pubblici poteri l'obbligo di vigilarne la tutela; eppure, la *Ley* 7/2021 non vi fa alcun riferimento esplicito, né nel preambolo né nel testo.

Tale omissione è tanto più significativa se si considera che l'obbligo di contrastare il cambiamento climatico trova il suo fondamento costituzionale più diretto proprio nel generale dovere di salvaguardia dell'ambiente enunciato dall'art. 45 CE[57].

Il legislatore spagnolo ha preferito ancorare la legge ai titoli competenziali degli artt. 149.1.13, 149.1.23 e 149.1.25 CE, ossia a norme di riparto verticale, piuttosto che al principio sostantivo di tutela ambientale.

L'Italia, per parte sua, presenta la situazione speculare: con la legge costituzionale n. 1/2022, ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione, introducendo esplicitamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali e subordinando l'iniziativa economica privata alla tutela dell'ambiente e della salute delle generazioni future.

Eppure, l'Italia non ha ancora tradotto tale fondamento costituzionale in una legge-quadro sul clima.

Si delinea così un paradosso strutturale, per sua natura simmetrico: la Spagna ha la legge ma non invoca la propria base costituzionale sostantiva; l'Italia ha riformato la Costituzione ma non ha ancora la legge.

In entrambi i casi, il rapporto tra fondamento costituzionale e strumento legislativo rimane incompiuto, sebbene per ragioni opposte.

Sul versante spagnolo, questo quadro è stato ulteriormente arricchito dalla recente giurisprudenza del Tribunale Costituzionale.

Con la STC 142/2024, i giudici costituzionali si sono pronunciati sulla conformità alla Costituzione della *Ley* 19/2022, che ha attribuito personalità giuridica alla laguna del *Mar Menor* e al suo bacino idrografico.

Il Tribunale ha ricondotto tale scelta del legislatore alla discrezionalità di cui quest'ultimo dispone nella concretizzazione del principio direttivo dell'art. 45 CE, legittimando così il passaggio da un paradigma esclusivamente antropocentrico verso forme di eco-centrismo moderato: l'ambiente cessa di essere mero oggetto di protezione in funzione del benessere umano per divenire soggetto portatore di interessi giuridicamente rilevanti[58].

---

[57] J.F. ALENZA GARCÍA, *Los deberes públicos de mitigación y de adaptación al cambio climático como parte del deber de cuidado ambiental*, in J. CASTRO, G. AMIGO (coord.), *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Cizur Menor, 2019, 27 ss.

[58] STC 142/2024 sul *recurso de inconstitucionalidad* avverso la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, *para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca*.

Per un'analisi della sentenza cfr. A. PEDROLLI, *Il Tribunale Costituzionale spagnolo riconosce la costituzionalità dei diritti della laguna del Mar Menor e del suo bacino: verso i diritti della natura in Europa*, in *Diritti Comparati*, 28 gennaio 2025; M. IACOMETTI, *Verso un «nuevo constitucionalismo medioambiental» in Spagna? Il caso della legge 19/2022 sul «Mar Menor»*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2025, 959 ss.; per un'analisi positiva si rinvia a: E. SALAZAR ORTUÑO, T. VICIENTE GIMÉNEZ, *La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos proprios al Mar Menor y su cuenca*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13, 1/2022, 1 ss.

Per un'analisi critica della legge si rinvia a: B. LOZANO CUTANDA - A. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»*, in *Diario La Ley*, n. 10163, Sección Tribuna, 4 de Noviembre de 2022; P. GARCÍA GUIJARRO, *El encaje jurídico - constitucional de la personalidad jurídica de Mar Menor y sy cuenca*, in *Cuadernos Constitucionales*, 4/2023, 103 ss.

Il Tribunale non approda a una lettura integralmente eco-centrica dell'art. 45 CE che avrebbe implicato l'ingresso della natura stessa tra i titolari del diritto a fruire di un ambiente adeguato ma legittima un'innovazione di sistema che, in controluce, rivela la capacità dell'art. 45 CE di orientare le politiche pubbliche ben oltre quanto la *Ley* 7/2021 abbia inteso recepire.

La traiettoria delineata da STC 64/1982 a STC 142/2024 attesta un costituzionalismo ambientale in progressiva maturazione, nel quale l'ambiente si afferma non più come semplice clausola programmatica, ma come parametro assiologico dell'ordinamento, capace di comprimere libertà economiche, orientare la distribuzione delle competenze e, in prospettiva, legittimare strumenti giuridici innovativi di protezione ecosistemica.

La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale ha peraltro già avuto modo di pronunciarsi direttamente sulla *Ley* 7/2021.

Con la STC 90/2022, i giudici hanno confermato la costituzionalità dell'art. 20 della legge e della relativa disposizione derogatoria, in materia di concessioni demaniali.

Il Tribunale ha precisato che il limite massimo complessivo di 75 anni per le concessioni non viola il principio di sicurezza giuridica (art. 9.3 CE), in quanto la legge colma le eventuali lacune rinviando alla normativa sulle coste e alla disciplina applicabile, rimettendo ai giudici ordinari il computo concreto dei termini.

La sentenza conferma che la *ratio* ecologica della *Ley* 7/2021 è compatibile con i presidi di garanzia giuridica dell'art. 9.3 CE, confermando la compatibilità costituzionale dell'impianto normativo sulla transizione energetica[59].

Parallelamente, la STC 25/2024 ha delimitato il perimetro del principio di non regressione ambientale: le modifiche normative anche in materia urbanistico-ambientale non violano l'art. 45 CE in assenza di un arretramento manifesto e non giustificato; la legislazione previgente non può configurarsi come parametro di irrigidimento dell'ordinamento, poiché il margine di conformazione del legislatore deve restare intatto.

Questa precisazione ha un riflesso diretto sul dibattito comparato: l'ordinamento italiano, che ha riformato gli artt. 9 e 41 Cost. senza ancora adottare una legge-quadro sul clima, dispone ora di un fondamento costituzionale potenzialmente più rigido ma anche più esposto al rischio di un sindacato di non regressione giurisdizionalmente attivabile; la Spagna, invece, ha costruito la propria architettura climatica su una legge ordinaria dotata di obiettivi vincolanti, ma costituzionalmente più flessibile rispetto alle novità apportate dalla giurisprudenza più recente[60].

Il confronto mette dunque in luce come il rapporto tra riforma costituzionale e legislazione ordinaria in materia climatica non sia mai riducibile a una sequenza lineare,

[59] STC 90/2022, relativa all'art. 20 della *Ley* 7/2021 e alla sua disposizione derogatoria in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime. Il Tribunale ha confermato la conformità della norma all'art. 9.3 CE (principio di sicurezza giuridica), precisando il limite massimo complessivo di 75 anni e rimettendo ai giudici ordinari il computo concreto dei termini. La sentenza conferisce solida base costituzionale all'architettura normativa della legge anche in sede applicativa.

[60] A. BOTO ÁLVAREZ, *Técnica legislativa y distribución de competenciasalgunas reflexiones al hilo de la actividad reciente del Tribunal Constitucional*, in *Revista de Administración Pública*, 227, mayo - agosto (2025), 185 ss.

ma sia soggetto a tensioni e aggiustamenti continui che la giurisprudenza costituzionale è chiamata a gestire e comporre.

La dimensione della giustizia climatica rivela con particolare chiarezza le conseguenze giuridiche concrete dell'assenza di strumenti emissivi vincolanti per periodo.

La letteratura e la giurisprudenza comparata mostrano che l'azionabilità giurisdizionale delle leggi-quadro dipende, in misura decisiva, dalla presenza di *carbon budgets*: è la disponibilità di limiti emissivi verificabili per intervalli temporali definiti che consente al giudice di sindacare non già il mancato raggiungimento di un obiettivo finale lontano, ma il concreto scostamento dalla traiettoria di riduzione nel breve periodo.

I Paesi Bassi, con il caso *Urgenda*[61], hanno ispirato numerosi contenziosi climatici.

I giudici olandesi hanno riconosciuto un «*dovere di diligenza*» (*duty of care*) a carico dello Stato, derivante dagli artt. 2 e 8 della CEDU, interpretati anche alla luce dell'art. 21 della Costituzione olandese, che è chiamato a proteggere i cittadini dalle minacce legate ai cambiamenti climatici.

In Francia, il *Conseil d'État* ha ingiunto al Governo di adottare misure supplementari di riduzione sulla base dell'accertato sforamento del budget 2015–2018, pur in assenza di violazione degli obiettivi al 2030 e al 2050[62].

In Germania, il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'incostituzionalità parziale del *Klimaschutzgesetz* non per il mancato rispetto dei target finali, ma per la mancata definizione di obiettivi intermedi per i periodi successivi al 2030, rilevando che il rinvio delle misure di riduzione alle generazioni future viola il principio di libertà intertemporale[63].

A livello europeo, la Corte di Strasburgo, con la sentenza *KlimaSeniorinnen c. Svizzera* del 9 aprile 2024, ha affermato che gli Stati contraenti sono tenuti, in forza dell'art. 8 CEDU, a dotarsi di un quadro normativo idoneo a proteggere i propri cittadini dagli effetti gravi dei cambiamenti climatici[64], e che l'assenza di obiettivi vincolanti effettivi integra una violazione della Convenzione.

---

[61] Supreme Court of the Netherlands, *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, definito con sentenza del 20.12.2019. Cfr. J. VAN ZEBEN, *Establishing a governmental duty of care for climate change mitigation: will Urgenda turn the tide?*, in *Transnational Environmental Law*, 4/2015, 2, 339 ss.; S. DOMINELLI, *Sui limiti - giurisdizionalmente imposti - all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i «front-runners» nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 4, 2020, 749 ss.

[62] *Conseil d'État*, 1° luglio 2021, *Commune de Grande-Synthe et autre c. Premier ministre et autres*, n. 427301. La pronuncia è stata preceduta dal Tribunal Administratif de Paris, 3 febbraio 2021 (*Affaire du Siècle*), che aveva accertato il carattere illegittimo dell'inerzia dello Stato per lo stesso periodo.

[63] *BVerfG*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha dichiarato incostituzionale la legge federale sulla protezione del clima, in quanto non prevedeva misure di mitigazione per il periodo successivo al 2030 e, di conseguenza, non garantiva una distribuzione equa delle quote di riduzione delle emissioni di gas serra nel tempo.

[64] *ECtHR, Grande Chambre*, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n. 53600/20.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso in senso favorevole ai ricorrenti, l'associazione svizzera delle donne anziane per il clima (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz*) e quattro cittadini, sulle omissioni della Confederazione elvetica in tema di mitigazione dai cambiamenti climatici, fondando le proprie pretese sugli

In questo quadro, la mancanza di *carbon budgets* nella *Ley* 7/2021 limita strutturalmente lo spazio per un contenzioso climatico di merito davanti ai giudici spagnoli, circoscrivendo il sindacato giurisdizionale a un controllo prevalentemente formale.

6. L'assenza di una legge-quadro nell'ordinamento italiano: giustizia climatica e prospettive iure condendo

Simmetricamente, l'assenza nell'ordinamento italiano di qualsiasi legge sul clima e dunque di obiettivi vincolanti e di bilanci di carbonio azionabili rende oggi più problematico l'attivazione del contenzioso climatico italiano[65] processuale di merito nei confronti dei pubblici poteri, configurando un *deficit* di tutela giurisdizionale tanto più grave quanto più severi si fanno gli impatti del cambiamento climatico sulla vita e sulla salute dei cittadini[66].

L'adozione di una legge-quadro sul clima da parte dell'Italia, oltre a favorire un allineamento del nostro ordinamento a quello di altri Stati[67] membri, in *primis* Germania, Francia e Spagna[68], consentirebbe di dotare il sistema giuridico nazionale di uno strumento legislativo vincolante, fondato su obiettivi e finalità espressamente determinati.

Tale cornice normativa costituirebbe il parametro di riferimento cui dovrebbero uniformarsi tutte le amministrazioni pubbliche, le articolazioni territoriali dello Stato, il sistema produttivo e i cittadini, nella consapevolezza che il conseguimento dei *target* climatici richiede un contributo coordinato e responsabile da parte di tutti i soggetti coinvolti.

---

articoli 2 (diritto alla vita), 6 (diritto a un equo processo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione.

Cfr. E. GUARDA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti Comparati*, 18 aprile 2024; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *Verso uno Ius Climaticum Europeum? Giustizia climatica ed uso dei precedenti stranieri da parte dei giudici costituzionali nei Paesi membri dell'Unione Europea*, in *Comparative Law Review*, 15/2024, 36 ss.; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506 ss.

[65] Sul contenzioso climatico italiano cfr. tra gli altri: O. MAKIMOV PALLOTTA, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia*, in *Diritto e clima*, 2/2025, 523 ss.; R. TISCINI, *Contezioso climatico e processo civile. Considerazioni a margine di alcune recenti pronunce*, in *Rivista Judicum*, 3 dicembre 2024, 1 ss.; I. BRUNO, *Il difetto assoluto di giurisdizione nel contenzioso climatico italiano. Dopo il caso «Giudizio Universale», la questione arriva alle Sezioni Unite della Corte di cassazione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online – Osservatorio sul costituzionalismo ambientale*, 17 luglio 2024, 1 ss.

[66] Sul tema si rinvia a S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie,* in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2021, 597 ss.

[67] Il *database Climate Change Laws of the World*, disponibile all'indirizzo climate-laws.org, curato dal *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, *LSE*, in collaborazione con il *Sabin Center*, *Columbia University*, è il più completo *database* di legislazione e giustizia climatica.

[68] Per un'analisi comparata si rinvia a: F. GALLARATI, *Le leggi-quadro*, cit., 3459 ss.; P. L. PETRILLO, *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, Sp-2/2023, 233 ss.

La legge favorirebbe, inoltre, non solo un più ampio e strutturato dibattito pubblico, ma anche processi decisionali maggiormente trasparenti e democraticamente legittimati per il decisore politico.

Attualmente, infatti, la definizione degli obiettivi e degli strumenti di intervento è avvenuta prevalentemente in sede ministeriale e nell'ambito di tavoli tecnici, relegando il Parlamento e le Regioni, in particolar modo le assemblee legislative, a un ruolo sostanzialmente marginale.

Oltre a ciò, una tale impostazione consentirebbe ai rappresentanti dei cittadini, legittimati dal mandato elettivo, di esercitare un più incisivo controllo sull'operato dell'organo esecutivo, attraverso strumenti quali audizioni, confronti con gli *stakeholders*, nonché attività di monitoraggio e valutazione delle scelte e delle azioni intraprese.

Parimenti, l'introduzione di una legge sul clima rafforzerebbe la tutela dei cittadini in sede giurisdizionale, nell'ambito della c.d. giustizia climatica[69], poiché la previsione legislativa di obiettivi vincolanti e di politiche di attuazione costituirebbe una base normativa più solida per il sindacato giurisdizionale, anche costituzionale, sull'azione (o sull'inerzia) dei pubblici poteri nel perseguimento dei *targets* climatici prefissati e degli obiettivi da perseguire.

Infine, l'istituzione di organismi tecnici e indipendenti, oltre a svolgere una funzione di supporto al legislatore nella definizione delle politiche climatiche, nonché nel monitoraggio e nella valutazione dell'efficacia delle misure adottate, potrebbe rivelarsi di particolare utilità anche sul piano informativo e comunicativo.

Tali organismi, infatti, sono in grado di favorire una comunicazione trasparente e scientificamente fondata nei confronti dei cittadini, contribuendo a illustrare le scelte di *policy* intraprese e a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alle criticità e agli impatti connessi al cambiamento climatico, rafforzando così la legittimazione democratica dell'azione pubblica.

L'assenza, nell'ordinamento italiano, di una legge sul clima non costituisce soltanto una lacuna normativa, ma riflette una più generale difficoltà nel tradurre obiettivi di carattere sovranazionale in scelte legislative dotate di stabilità, certezza e forza vincolante.

L'esperienza europea e comparata evidenzia che l'inserimento degli obiettivi climatici nella legislazione svolge principalmente una funzione di razionalizzazione dell'azione pubblica.

[69] Per approfondire, vedi tra gli altri: F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, 10/2021, 269 ss.; S. BALDIN - P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2021, 597 ss.; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei conteziosi climatici*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2/2022, 157 ss.; S. BALDIN, *Towards the judical recognition of the right to live in a stable climate system in the European legal space? Preliminary remarks*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, 2/2020, 1419 ss.; B. POZZO, *Il contenzioso climatico nel prima del diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4/2024, 987 ss.

Ciò permette di oltrepassare una *governance* fondata quasi esclusivamente su strumenti programmatori e amministrativi, favorendo un modello nel quale le politiche climatiche sono ancorate a scelte di indirizzo politico ben definite.

In assenza di tale fondamento, il rischio è quello di un'eccessiva discrezionalità dell'esecutivo e di una conseguente opacità dei processi decisionali.

Una legge sul clima si configurerebbe, pertanto, come un atto di razionalizzazione dell'ordinamento, capace di stabilire obiettivi giuridicamente rilevanti, criteri di azione e meccanismi di verifica e controllo, rafforzando il coordinamento tra i diversi livelli di governo e favorendo una più ordinata integrazione tra politiche climatiche, energetiche, ambientali ed economiche.

In questo contesto, la dimensione multilivello dell'azione climatica non sarebbe limitata, ma inserita all'interno di un quadro integrato, finalizzato a evitare situazioni di frammentazione o disallineamento normativo.

Sotto il profilo costituzionale, l'introduzione di una disciplina legislativa organica contribuirebbe altresì a rendere più effettivi i principi di competenza legislativa, responsabilità, trasparenza e controllo democratico, offrendo al Parlamento strumenti più incisivi di indirizzo e sindacato sull'azione governativa.

Al contempo, essa rafforzerebbe la posizione dei cittadini e degli *stakeholders*, fornendo parametri normativi chiari per la valutazione della legittimità delle scelte pubbliche anche in sede giurisdizionale.

In prospettiva *iure condendo*, l'esperienza comparata e segnatamente quella spagnola esaminata nelle sezioni precedenti offre indicazioni precise sui contenuti minimi di una legge idonea a colmare questa lacuna e a rendere effettivi i principi introdotti dalla riforma costituzionale del 2022.

Sul piano degli obiettivi, una tale legge dovrebbe fissare traguardi vincolanti di riduzione delle emissioni allineati o superiori ai target europei, con scadenze intermedie sia per il 2030 sia per il 2040, non riducibili per via amministrativa e soggetti a revisione solo al rialzo.

Sul piano degli strumenti, dovrebbe introdurre un sistema di bilanci di carbonio assoluti per periodo quinquennale, quale presupposto tecnico-giuridico della giustiziabilità degli impegni assunti: è questa, come si è visto, la condizione che distingue le leggi capaci di fondare un contenzioso climatico di merito da quelle che rimangono esposte a un sindacato meramente formale.

Sul piano istituzionale, dovrebbe istituire un organismo tecnico indipendente con garanzie di indipendenza robuste, nominato in sede parlamentare a maggioranza qualificata, dotato di risorse adeguate al carico istituzionale evitando il sottodimensionamento che caratterizza alcune proposte circolanti.

Sul piano settoriale, diversamente da quanto avvenuto in alcune proposte di sola cornice procedurale, dovrebbe disciplinare i principali ambiti di intervento: mobilità, edilizia, energia, adattamento, transizione giusta, evitando un rinvio integrale alla discrezionalità dell'esecutivo che la giurisprudenza comparata ha già stigmatizzato come fonte di incoerenza applicativa.

Infine, sul piano della giustizia climatica, dovrebbe prevedere meccanismi espliciti di accesso alla giurisdizione, con legittimazione attiva per le associazioni ambientaliste, gli enti territoriali e i soggetti portatori di interessi diffusi, affinché il rispetto degli obiettivi sia giurisdizionalmente sanzionabile e non meramente politicamente auspicabile.

In conclusione, l'adozione di una legge sul clima non rappresenterebbe un mero adeguamento formale agli *standard* europei, bensì una scelta di sistema, volta a riaffermare la centralità della legge quale luogo di sintesi tra scienza, politica e diritto, e quale strumento imprescindibile per governare una transizione che incide in modo profondo sull'assetto istituzionale, sociale ed economico dello Stato.