

# queste istituzioni

---

*L'Haut Conseil pour le climat* in  
Francia. Una “istituzione” della  
transizione ecologica.

Luigi Colella

**Numero 1/2021**

10 giugno 2021

---

# *L' Haut Conseil pour le climat* in Francia.

## Una “istituzione” della transizione ecologica

di Luigi Colella\*

### Sommario

1. Diritto e cambiamento climatico: brevi note comparative – 2. L' *Haut Conseil pour le climat* in Francia – 3. Struttura e funzioni di un' autorità (indipendente) per il clima – 4. L' *Haut Conseil pour le Climat* e l' emergenza Covid-19 – 5. Il contributo dell' autorità per il clima al progetto della *Loi climat et résilience* – 6. Dai Consigli nazionali per il clima al cd. *European Scientific Advisory Board on Climate Change* (*work in progress*).

### Sintesi

La lotta al cambiamento climatico costituisce un obiettivo strategico per il nuovo diritto ambientale globale. In questa prospettiva un aspetto molto interessante è la nascita di alcune nuove “istituzioni della transizione ecologica” come per esempio l' *Haut Conseil pour le climat* in Francia. Si tratta di una autorità indipendente con poteri consultivi e di stimolo al governo nell' attuazione delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici e di gestione delle emissioni dei gas serra. Questa “nuova istituzione della transizione ecologica” è un modello per altri paesi, come l' Italia. L' autorità climatica francese è anche un “vero precursore” dell' *European Scientific Advisory Board on Climate Change* previsto già nella proposta di “legge europea sul clima”.

### Abstract

Climate change is a strategic goal for new global environmental law. In this perspective a very interesting topic is the birth of some new “institutions of ecological transition” such as the *High Council for Climate* in France. It is an independent authority with advisory and proposal powers to the government in the implementation of policies to combat climate change and to manage greenhouse gas emissions. This “new institution of ecological transition” is a model for other countries, such as Italy. The French climate authority is also a “true precursor” of the *European Scientific Advisory Board on Climate Change* included in the proposed “European climate law”.

### Parole chiave

Diritto e clima; Transizione ecologica; *Haut Conseil pour le climat*; Autorità indipendente per il clima; Modello precursore francese.

---

\* Assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato, Università della Campania “L. Vanvitelli”.

## 1. Diritto e cambiamento climatico: brevi note comparative.

Nel momento storico che stiamo vivendo, più noto come era dell'Antropocene, il cambiamento climatico costituisce senza dubbio il primo più grande “nemico” dell'ambiente e dell'ecosistema terra<sup>1</sup>: origine e causa di una catastrofe già annunciata<sup>2</sup>.

Come osservato, infatti, da alcuni scienziati<sup>3</sup>, gli impatti devastanti del cambiamento climatico ci aiutano a comprendere che il *clima* è da considerare ormai un bene prezioso, una sorta di “bene comune” che va protetto e difeso per salvare il pianeta, come ricorda anche Papa Francesco nella sua Enciclica *Laudato Si'* sulla cura della “Casa comune”<sup>4</sup>.

In base alle conoscenze scientifiche, nessun pozzo di assorbimento artificiale è oggi in grado di rimuovere la necessaria quantità di carbonio dall'atmosfera, indispensabile per combattere il riscaldamento globale; pertanto risulta fondamentale ridurre le emissioni di carbonio alla fonte in una ottica preventiva e anticipatoria per poter raggiungere la c.d. “neutralità climatica” (intesa come l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra)<sup>5</sup>.

Sul piano internazionale, già la *Convenzione quadro sui cambiamenti climatici* (Rio, 1992) ha posto in rilievo la necessità di stabilizzare le concentrazioni dei gas serra in atmosfera ad un livello che prevenga interferenze pericolose delle attività dell'uomo con il sistema climatico (art. 2).

In questa cornice, specie negli ultimi anni, gli Stati della comunità internazionale ed, in particolare, l'Unione Europea hanno avvertito profondamente il pericolo legato al cambiamento del clima, impegnandosi, già da qualche tempo, in un'ambiziosa politica climatica, al fine di raggiungere gli *obiettivi di riduzione* del 20% delle emissioni previsti per il 2020<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Milano, Mondadori 2005; si veda sul punto anche N. CASTREE, *The Anthropocene and Geography I: The back story*, in *Geography Compass*, 2014, 8, 7, p. 436.

<sup>2</sup> D. AMIRANTE, *Aspettando la catastrofe. L'emergenza climatica fra storia della scienza e filosofia*, in G. LIMONE (a cura di), *Il pudore delle cose, la responsabilità delle azioni, L'era di Antigone*. Quaderno di Scienze filosofiche, sociali e politiche, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 143-151. G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Rivista Jus*, 1/2019, Vita e Pensiero.

<sup>3</sup> L. MERCALLI, A. GORIA, *Clima bene comune*, Milano, Mondadori, 2016.

<sup>4</sup> PAPA FRANCESCO, *Laudato Si'. Enciclica sulla cura della casa comune*, con introduzione di C. Petrini, Roma, Edizioni San Paolo, 2015; sul punto sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *L'emergenza climatica e il “Diritto ambientale del cambiamento”*, in V. PEPE, L. COLELLA (a cura di), *Saggi di diritto ambientale italiano e comparato. “Prospettive di cambiamento”*, Salerno, Edizioni Palazzo Vargas, 2019, pp. 131-170; si veda anche L. COLELLA, *Ecologia integrale e “diritto ambientale del cambiamento”. L'attualità dell'Enciclica “Laudato si'” (cinque anni dopo)*, in *Quaderni amministrativi*, 3, 2020, pp. 82-100. In chiave comparata si veda L. COLELLA, *Ambiente, religione e diritto al “tempo del Creato”*: *Prime note comparative tra i fondamenti ecologici della chiesa cattolica e del sikhismo indiano*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019, p. 13.

<sup>5</sup> Nell'insieme dell'UE l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra, disciplinati dalla normativa unionale, è raggiunto al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data.

<sup>6</sup> Il primo pacchetto di misure dell'UE per il clima e l'energia è stato concordato nel 2008 e fissa obiettivi per il 2020, ovvero: 1) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% (rispetto al 1990); 2) aumento al 20% della

Con il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 i leader dell'UE hanno convenuto la più ambiziosa politica per il clima e l'energia a livello mondiale da qui al 2030. Il Consiglio europeo in questa occasione ha approvato quattro obiettivi:

- un obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990;
- un obiettivo di almeno il 27% di consumo di energie rinnovabili<sup>7</sup>;
- un aumento del 27% dell'efficienza energetica;
- il completamento del mercato interno dell'energia, realizzando l'obiettivo del 10% per le interconnessioni elettriche esistenti e collegando le isole energetiche, in particolare gli Stati baltici e la penisola iberica.

In seguito agli Accordi di Parigi del 2015 si è intrapreso un percorso di cambiamento a livello globale sotto l'egida delle Nazioni Unite, avviando così una strategia globale effettiva a difesa del clima e dell'ambiente. Questo programma internazionale ha portato l'Unione europea nel dicembre 2019 a presentare il c.d. *Green New Deal europeo*, ovvero una nuova strategia<sup>8</sup> che vede l'Europa interpretare il ruolo di *Global Leader* ed incentivare un percorso per rendere sostenibile l'economia e trasformare le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici, rendendo la transizione equa e inclusiva per tutti<sup>9</sup>.

Come osservato da più parti, il *Green Deal europeo* prevede un piano d'azione volto a:

- promuovere l'uso efficiente delle risorse passando ad un'economia pulita e circolare, abbandonando definitivamente il modello di economia lineare<sup>10</sup>;
- ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento delle matrici ambientali.

---

quota di energie rinnovabili; 3) miglioramento dell'efficienza energetica del 20%. L'UE ha già raggiunto e superato questi obiettivi, visto che dal 2018 le emissioni di gas a effetto serra sono state ridotte del 23%, ovvero tre punti percentuali al di sopra dell'obiettivo iniziale del 20%. Sul punto cfr. il sito <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/>, ultimo accesso dicembre 2019.

<sup>7</sup> Sul rapporto tra tutela dell'ambiente ed energie rinnovabili sia consentito un rinvio ad un recente studio di C. PETTERUTI, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, ESI, 2020. Per un approfondimento sul diritto europeo dell'energia si veda R. MICCÙ, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2019.

<sup>8</sup> V. PEPE, *Esperienze giuridiche di transizione ecologica e strategie per la mitigazione dei cambiamenti climatici*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 2021, Anno XLII, 05/03/2021, pp.1-25.

<sup>9</sup> Cfr. il *Green New Deal europeo*, dati reperibili sul sito [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it).

<sup>10</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 163 ss. C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorse. L'anello mancante per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, Eum, 2019. Si veda anche R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione* promossa dal Consiglio regionale del Piemonte Sul punto sia consentito un rinvio anche a L. COLELLA, *La strategia «Plastic Free» e i principi della Direttiva Europea 2019/904. Tra economia circolare, diritto dell'ambiente ed ecologia integrale*, in *Rivista Ambientediritto.it*, Anno XX - Fascicolo 4/2020, pp. 1-20. L. COLELLA, *Rifiuti, tutela dell'ambiente ed economia circolare. La direttiva 2019/904 sulla plastica monouso*, in V. PEPE, L. COLELLA, (a cura di), *Saggi di Diritto ambientale italiano e comparato. Prospettive di cambiamento*, Salerno Palazzo Vargas, 2019, pp. 203 e ss.

In questa prospettiva l'UE intende raggiungere la neutralità climatica nel 2050 e, per conseguire questo obiettivo, sarà necessario intraprendere alcune azioni principali: *a)* investire in tecnologie rispettose dell'ambiente; *b)* sostenere l'industria nell'innovazione; *c)* introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane; *d)* decarbonizzare il settore energetico; *e)* garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici e collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali.

Sul piano giuridico, nell'era dei cambiamenti climatici, il diritto assume dei connotati del tutto peculiari e vengono in rilievo, a nostro avviso, almeno tre questioni di grande interesse per il giurista dell'ambiente: si pensi al tentativo di costituzionalizzare il clima; si pensi ancora alla diffusione di una giurisprudenza climatica; ed, infine, alla nascita di nuove istituzioni della transizione ecologica e del clima.

In una prospettiva comparata, di grande interesse è proprio il fenomeno della c.d. “costituzionalizzazione” del principio della difesa del clima<sup>11</sup> e della lotta ai cambiamenti climatici<sup>12</sup>, che sembra avviare una nuova dimensione della tutela costituzionale globale dell'ambiente<sup>13</sup> in vista di assicurare, attraverso la difesa del clima, il valore fondamentale della solidarietà intergenerazionale<sup>14</sup>.

Per citare alcuni esempi in questa direzione si ricorda la nuova Costituzione cubana del 2019<sup>15</sup> che, oltre alla promozione dello sviluppo sostenibile (art. 13), intende promuovere la protezione e la conservazione dell'ambiente per «*affrontare il cambiamento climatico*» (art. 16).

---

<sup>11</sup> Sul tema si veda A. D'ALOIA, *Climate Change and Law: A Constitutional Perspective*, in L. WESTRA, C.L. SOSKOLN, D.W. SPADY (a cura di) *Human Health and Ecological Integrity. Ethics, Law and Human Rights*, London-New York, Routledge, 2012, pp. 201 e ss. Per un approfondimento sul tema si veda M. CARDUCCI, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, reperibile in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

<sup>12</sup> Sul punto si veda O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), *Climate Change and Human Rights An International and Comparative Law Perspective*, New York-London, Routledge, 2017.

<sup>13</sup> Sul punto si veda, ad esempio, G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002. In merito si veda anche S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, Olschki, 1999; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene, 2003; N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1996; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, Cedam, 2001; G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008; S. NESPOR, B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 99 e ss.; S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Encicl. dir., Annali*, I, Milano, 2007, pp. 1114 e ss.; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e “Costituzione globale”*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>14</sup> Sul concetto di solidarietà intergenerazionale sia consentito un rinvio a R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008. In tal senso si veda ancora A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, Giuffrè, 2003. Si veda anche A. D'ALOIA, *Generazioni Future* (diritto costituzionale), in *Enc. del diritto*, *Annali IX*, 2016.

<sup>15</sup> V. PEPE, *Il diritto ambientale a Cuba tra principi costituzionali e nuove sfide ecologiche globali*, in *DPCE online*, 2020/1, pp. 769-788. In questo contributo si chiarisce che “*la Costituzione cubana ha positivamente la necessità di conservare l'ambiente e prescrive la necessità di affrontare i gravi problemi dei cambiamenti climatici, riconoscendo che tale responsabilità è comune a tutti, anche se differenziata*”.

Altre esperienze in tal senso sono la Costituzione della Repubblica Dominicana che prevede un piano di organizzazione territoriale che assicuri «*l'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali della nazione, in conformità con la necessità di adeguarsi al cambiamento climatico*» (articolo 194), nonché la Costituzione della Costa d'Avorio che, nel suo solenne *Preambolo*, impegna il popolo a «*contribuire alla protezione del clima e al mantenimento di un ambiente sano per le generazioni future*». Di recente anche il dibattito pubblico francese ruota intorno alla c.d. “costituzionalizzazione” dell’*Acquis* dell’Accordo di Parigi del 2015 sul clima.

L’attuale proposta di riforma francese, secondo una parte della dottrina<sup>16</sup>, intende integrare l’articolo 1 della Costituzione, qualificando la Francia come Repubblica c.d. *ecologica*, cui incombono tre doveri di adempimento (assicurare «*l'uso economico ed equo delle risorse naturali, garantire la «conservazione della diversità biologica e combattere «i cambiamenti climatici nel quadro dei confini planetari»*) che vanno inseriti nel paradigma della solidarietà intergenerazionale.

Come è noto, la proposta francese assume una particolare importanza perché è il risultato di un dibattito parlamentare che è in atto già da alcuni anni<sup>17</sup>. In questa cornice, nel corso del 2018 in Francia si è assistito ad un interessante dibattito parlamentare che ha portato alla formulazione di alcune proposte di riforma costituzionale riguardanti proprio il diritto

---

<sup>16</sup> Sul punto si veda ancora M. CARDUCCI, *Emergenza climatica e riforme costituzionali*, reperibile in <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/12/17/emergenza-climatica-e-riforme-costituzionali/>.

<sup>17</sup> In questa prospettiva deve essere osservata con grande interesse la proposta di riforma costituzionale presentata in Francia qualche anno fa (già nel 2018) e che ha inteso inserire *la tutela ambientale, la biodiversità e la protezione del clima* nell’art. 1 della Costituzione francese. È evidente che se questa riforma sarà approvata, il diritto alla salvaguardia dell’ambiente, della diversità biologica e alla tutela del clima verranno consacrati come principi fondanti della Repubblica francese. Si tratta di una straordinaria proposta di riforma che punta ad esaltare la natura di valore costituzionale dell’ambiente al pari della democrazia e della libertà; tale approccio a nostro avviso assume una portata rivoluzionaria per il diritto costituzionale ambientale francese e che, se definitivamente approvata, produrrà effetti sicuramente benefici per il diritto ambientale comparato. Sul punto si veda *l’amendement n. CL852 al Projet de Loi constitutionnelle n. 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, (enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 9 mai 2018). Secondo l’emendamento «preservare l’ambiente è una delle maggiori sfide per le nostre società contemporanee. Le due principali crisi ambientali globali, i cambiamenti climatici e l’erosione della biodiversità, minacciano la pace e la sicurezza e la loro risoluzione è un fattore importante per il futuro dell’umanità. Il desiderio, condiviso a livello internazionale, di agire per preservare meglio il nostro ambiente è stato tradotto da numerosi accordi internazionali, in particolare sull’azione contro il cambiamento climatico e più in generale sullo sviluppo sostenibile, con l’Agenda 2030. La Francia, in particolare attraverso l’organizzazione della COP 21, al termine della quale è stato concluso l’accordo di Parigi sul clima, ha segnato la sua volontà di impegnarsi concretamente in tali azioni. La Costituzione, il testo fondante della Repubblica, deve ovviamente rispecchiare la volontà della Nazione di rispondere a questa grande sfida. Questa volontà è già stata realizzata con l’inserimento della Carta dell’ambiente nella Costituzione, e, d’altra parte, modificando l’articolo 34 della stessa Costituzione che affida al legislatore il compito di stabilire i principi fondamentali della salvaguardia dell’ambiente. La proposta intendeva inserire l’azione per la salvaguardia dell’ambiente e della diversità biologica e contro il riscaldamento globale tra i principi fondanti della Repubblica francese, che figurano nell’articolo 1 della Costituzione. Sul punto si veda un primo studio di L. COLELLA, *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell’esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in rivista *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, n. 2/2019, p. 7.

ambientale. Queste riforme sembrano essere giustificate dal fatto che la *Charte de l'Environnement* del 2005 non sia più sufficiente per dare risposte alle attuali istanze del costituzionalismo ecologico in un'epoca di cambiamento planetario, essendo necessario, invece, un approccio olistico ed integrale per assicurare la tutela ambientale globale.

Queste tendenze di riforma della Costituzione francese sono rafforzate, oggi, dal contributo della *Convention Citoyenne pour le Climat* che rappresenta un modello di partecipazione e di democrazia ambientale diretta (inedita e dal basso) in cui i cittadini francesi sono protagonisti attivi nella produzione della normativa ambientale e climatica.

Altro aspetto di grande interesse è l'emersione della giurisprudenza climatica (*climate change litigation*): sul punto uno dei primi temi posti all'attenzione dei giudici ha riguardato la possibilità di assicurare la protezione umanitaria per motivi ambientali, riconoscendo, in circostanze particolari, tutela ai c.d. rifugiati ambientali. I “profughi ambientali”, meglio conosciuti come “eco profughi” o, ancora, “rifugiati climatici”, rappresentano oggi giorno gran parte della popolazione mondiale costretta a scappare dalle proprie “terre di origine” nella speranza di una vita migliore. Come ha riconosciuto, nel dicembre 2018, il *Global Compact on Refugees*<sup>18</sup>, i movimenti delle persone hanno origine complessa e i disastri climatici possono essere un fattore fondamentale che alimenta il fenomeno dei rifugiati climatici. In questo quadro i giudici italiani - in tema di protezione umanitaria e in relazione ad un richiedente asilo proveniente dal Delta del Niger - hanno stabilito che l'accertamento in ordine al presupposto del «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale» investe, non solo, l'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma anche qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi inclusi i casi del disastro ambientale, del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse climatiche<sup>19</sup>.

Il rapporto tra *diritto e clima* introduce un'altra questione di grande attualità, ovvero la genesi di un vero e proprio contenzioso climatico che presenta attualmente dei caratteri davvero singolari<sup>20</sup>.

Sul piano della giustizia climatica, infatti, una decisione di portata internazionale che ha aperto le porte alla tutela effettiva della neutralità climatica da parte di uno Stato europeo va ricercata proprio nel c.d. caso *Urgenda*<sup>21</sup> in cui la Corte suprema olandese nel 2019 ha accertato

---

<sup>18</sup> Si veda UNITED NATION, *The Global Compact on Refugees* (United Nations New York 2018), reperibile su <https://www.unhcr.org/ph/the-global-compact-on-refugees>.

<sup>19</sup> Sul punto si veda la sentenza n. 5022/2021 della Suprema Corte di Cassazione, seconda sezione civile.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sui temi della giustizia climatica si veda M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica*, in DPCE online 2/2020, pp.1345 e ss.

<sup>21</sup> Si veda *Olanda c. Urgenda Foundation, De Staat Der Nederlanden v. Stichting Urgenda*, reperibile su <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

l'obbligo per lo Stato di emettere il 25% di gas serra in meno nel 2020 rispetto al 1990 (in conformità agli articoli 2 e 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani sul diritto alla vita e al benessere delle persone).

Sul tema della *giurisprudenza climatica* e della transizione ecologica va segnalato, da ultimo, che il Tribunale amministrativo di Parigi, all'inizio del 2021, ha condannato lo Stato francese per non aver intrapreso le azioni necessarie ad affrontare l'impatto della crisi climatica, ritenendo ammissibile il ristoro di un «*préjudice écologique*» (articolo 1246 del codice civile francese) legato al cambiamento climatico. Si tratta di una decisione storica che consolida la tradizione ambientalista del modello francese, informato alla *Charte de l'Environnement* del 2005 e che può e deve essere uno stimolo per alimentare la difesa del clima in altri paesi come l'Italia, ancora troppo in ritardo sul tema della giustizia climatica<sup>22</sup>. In questa direzione va ricordato che la Corte costituzionale federale tedesca, in una sua recentissima decisione<sup>23</sup>, ha stabilito che il *Climate Change Act* (legge sul clima in Germania) è in parte incostituzionale perché fissa il traguardo della neutralità climatica al 2050, ma risulta essere nel complesso una normativa ancora troppo “debole” per quanto riguarda gli obiettivi di protezione climatica, tanto da mettere a rischio i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, come quelli della libertà, della proprietà e della salute e dell'ambiente sancito dall'art. 20a della Costituzione tedesca<sup>24</sup>.

Per ultimo, di grande interesse per il nuovo diritto al clima è anche la nascita di nuove *istituzioni* della transizione ecologica (e climatica) come per esempio il *Ministero della transizione ecologica*<sup>25</sup> in Italia che ha inglobato le politiche energetiche ed ambientali, sull'esempio delle esperienze giuridiche di Spagna<sup>26</sup> e Francia<sup>27</sup>.

---

In tal senso si veda K. J. DE GRAAF, J. H. JANS, *The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change*, in *Journal of Environmental Law*, Volume 27, Issue 3, November 2015, pp. 517-527.

<sup>22</sup> In Italia un primo contenzioso climatico - avviato da alcune associazioni ambientaliste contro lo Stato italiano per il mancato rispetto degli impegni a difesa del clima - è stato annunciato proprio a giugno 2021. La causa climatica è stata promossa nell'ambito della Campagna Giudizio Universale, coordinata dall'Associazione A Sud e a cui aderiscono oltre cento realtà a livello nazionale. L'azione legale intende dare un forte segnale al Parlamento in vista della prossima 26a Conferenza delle Parti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (COP26), sul punto si veda il link <https://www.vglobale.it/evento/al-via-il-primo-contenzioso-climatico-contro-lo-stato-italiano/>.

<sup>23</sup> Sul punto si veda il link <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>, per approfondimenti si veda ancora il Comunicato stampa n. 31/2021 del 29 aprile 2021 della Corte Costituzionale tedesca e il testo dell'Ordinanza del 24 marzo 2021 reperibile al link *1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20*.

<sup>24</sup> Sull'art. 20a della Costituzione tedesca si veda D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, Franco angeli, 2003. Sui recenti rapporti tra ambiente e costituzione cfr. D. AMIRANTE, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Rivista trimestrale speciale, 2019, pp. 1-32.

<sup>25</sup> Sono affidate al nuovo dicastero, oltre alle competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, anche alcune funzioni chiave per la transizione ecologica, principalmente nel settore dell'energia. In quest'ottica è previsto il passaggio nella nuova struttura di alcune Direzioni del Ministero dello Sviluppo economico. Il decreto istituisce

In Italia, solo con l'avvento del Governo Draghi, il Consiglio dei ministri in data 26 febbraio 2021, ha approvato il decreto legge "Ministeri" che ha riorganizzato competenze e strutture di alcuni dicasteri avviando così un percorso verso la transizione ecologica. In questa cornice è nato ufficialmente con il nuovo governo, in un periodo legato al post-pandemia da Covid-19, il *Ministero della Transizione ecologica* (Mite) che ha sostituito il *Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*. Ampio è oggi l'ambito di azione del nuovo dicastero, che assorbe, oltre a tutte le competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, anche alcune delle competenze decisive nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente il settore dell'energia.

A nostro avviso, nell'alveo di queste nuove "istituzioni della transizione ecologica" rientrano quegli organismi consultivi e indipendenti che hanno competenze dirette e specifiche in materia di cambiamenti climatici e gestione delle emissioni di gas ad effetto serra; istituzioni queste che si sono già diffuse in alcuni paesi europei e che, negli ultimi anni, hanno assunto un ruolo di primo piano nella valutazione e nella produzione della qualità della legislazione ambientale e climatica. Si pensi al *German Advisory Council on Global Change*<sup>28</sup>, al *Danish Council on Climate Change*<sup>29</sup>, al *Finnish Climate Change Panel*<sup>30</sup> e al recente *Haut Conseil pour le climat* istituito in Francia nel 2018.

---

inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal ministro della Transizione ecologica, ed è composto dal ministro per il Sud e la coesione territoriale, dai ministri della Transizione ecologica, dell'Economia e delle finanze, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, della Cultura e delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

<sup>26</sup> In Spagna un Ministero per la Transizione Ecologica esiste dal giugno del 2018, quando si insediò il primo governo Sánchez, un esecutivo socialista di minoranza che arrivava dopo circa 7 anni di governi del Partido Popular, guidati da Mariano Rajoy. In Spagna, dal 2020, si chiama "Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico".

<sup>27</sup> Si veda il *Ministère de la Transition écologique* in Francia, ministero del governo francese, creato all'inizio degli anni settanta come Ministero della protezione della natura e dell'ambiente. Nel 2016 è diventato *Ministero dell'ambiente, dell'energia e del mare* e infine, dal 2017 al 2020, *Ministero della transizione ecologica e solidale*. Il Ministero della transizione ecologica è inclusiva attua politiche relative all'ecologia, alla politica ambientale, alla biodiversità e all'energia. Per approfondimenti si veda il sito <https://www.ecologie.gouv.fr/>.

<sup>28</sup> Il *Consiglio consultivo tedesco sul cambiamento globale* (WBGU), fondato nel 1992, è stato incaricato di valutare i cambiamenti ambientali e i loro impatti e di formulare proposte per affrontarli nei rispettivi contesti ecologici, sociali ed economici. Il WBGU deve quindi assistere sia le autorità responsabili che il pubblico in generale nel formulare giudizi consapevoli e fondati; si veda il sito <https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/decree-of-establishment>.

<sup>29</sup> Il *Consiglio danese per il clima* è stato istituito con Legge n. 716 del 25.06.2014, il *Climate Change Act*, ed è composto da sei membri e un presidente, tutti nominati per un mandato di quattro anni dal Ministro in carica del clima e dell'energia. Questo organismo fornisce raccomandazioni su come attuare la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio in modo economicamente vantaggioso affinché la Danimarca ottenga emissioni di gas serra molto basse conservando il benessere e lo sviluppo. Si veda il sito istituzionale del *Consiglio danese sui cambiamenti climatici* e le informazioni reperibili su <https://www.klimaraadet.dk/en/about-danish-council-climate-change>.

<sup>30</sup> Il *Finnish Climate Change Panel* è un consiglio indipendente e interdisciplinare di studiosi finlandesi che promuove il dialogo tra scienza e processo decisionale e politico. Il Consiglio fornisce consulenza scientifica sulla

In questa cornice, nei paragrafi che seguono, si è ritenuto necessario dedicare alcune brevi note alla creazione dell'autorità indipendente sul clima istituita in Francia (si tratta del cd. *Haut Conseil pour le climat*), focalizzando l'attenzione sul suo attuale ruolo di "istituzione della transizione climatica", evidenziando i suoi poteri e le sue particolari funzioni di valutazione della qualità della normativa nazionale in materia di clima e ambiente.

La creazione del nuovo *Haut Conseil pour le climat* conferma la vocazione *green* del sistema istituzionale francese, considerato un modello precursore dell'ambientalismo europeo ed oggi della strategia giuridica e politica di lotta al cambiamento climatico.

## 2. L'*Haut Conseil pour le climat* in Francia.

Nel corso del 2019, grazie alla spinta dell'Unione Europea, è iniziata una stagione nuova per il diritto ambientale dei paesi membri: un modello normativo sempre più informato agli obiettivi di sostenibilità, transizione energetica e neutralità climatica.

Alcuni Stati membri dell'U.E., tra cui l'Italia, hanno inteso avviare un processo di rinnovamento e cambiamento della politica ambientale, puntando al perseguimento della riduzione dell'effetto serra, considerato la prima causa delle catastrofi naturali del pianeta e concausa della crisi sanitaria da Covid-19 che stiamo ancora attraversando.

Per far fronte all'emergenza climatica, il governo italiano ha già emanato il decreto legge (c.d. Decreto clima) 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 (decreto-legge)*, convertito in legge n. 141 il 12 dicembre 2019. Da questo momento il nostro paese ha avviato un processo di specializzazione della normativa ambientale vocata sempre più alla promozione della transizione ecologica, delle energie rinnovabili, della difesa del clima e della sostenibilità ambientale che trova conferma nel recente *Piano nazionale di ripresa e resilienza* del 2021 (PNRR)<sup>31</sup> in attuazione del programma del *Next Generation EU* (NGEU)<sup>32</sup>.

---

politica energetica e climatica. Il Consiglio sul clima trova fondamento nella legge sui cambiamenti climatici ed è stato istituito nel 2012. L'attuale Consiglio è stato nominato il 19 dicembre 2019 per il prossimo mandato di quattro anni ed è composto da 15 specialisti di alto livello; per ulteriori approfondimenti si veda il sito <https://www.ilmastopaneeli.fi>.

<sup>31</sup> Come è noto, il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute.

<sup>32</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

La politica globale di contrasto ai cambiamenti climatici ha visto anche il Governo francese adottare, negli ultimi anni, le misure urgenti e straordinarie per ridurre la produzione di gas serra, contenere gli effetti negativi sull'atmosfera e garantire la difesa del clima.

In questa cornice, nel paese d'oltralpe, è stato adottato il *Programma pluriennale in materia di energia (PPE)*, pubblicato il 25 gennaio 2019, che ha costituito la base per il futuro della politica energetica della Francia per i prossimi anni.

In questa cornice, il 30 maggio 2019 il Governo francese ha presentato all'Assemblea Nazionale il progetto di legge n. 1908 – costituito da 8 articoli *relatif à l'énergie et au climat* – con cui la Francia intendeva adeguare la sua politica energetica al *Piano pluriennale dell'Energia (PPE)*, assicurare il processo di transizione energetica e rispondere agli Accordi di Parigi sul clima<sup>33</sup>.

All'articolo 1, infatti, il nuovo progetto di legge mirava a ridurre la produzione di energia da fonte nucleare entro il 2035, fissando la percentuale di produzione di energia nucleare da produrre al 50%<sup>34</sup>. L'art. 1, comma 5 del progetto di legge n. 1908 del 30 maggio 2019 ha inteso modificare l'articolo L. 100-4 del *Code de l'énergie*, che prevede una riduzione al 50% del nucleare entro il 2025<sup>35</sup>.

Sulla scorta della nuova strategia del *PPE* è stata varata la *Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*, composta da 69 articoli, tutti dedicati all'energia e al clima. La nuova legge è stata promulgata l'8 novembre 2019 ed ha rappresentato una tappa fondamentale del processo di edificazione della nuova normativa di settore. Secondo la strategia francese «*la loi énergie et climat du 8 novembre 2019 vise à répondre à l'urgence écologique et climatique. Elle inscrit cette urgence dans le code de l'énergie ainsi que l'objectif d'une neutralité carbone en 2050, en divisant les émissions de gaz à effet de serre par six au moins d'ici cette date*». La legge sull'energia e sul clima aggiorna gli obiettivi della politica energetica per tenere conto del *Piano per il clima 2017*, della *Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio (SNBC)* e del *Programma pluriennale per l'energia*.

Gli obiettivi della nuova legge sull'energia e il clima del 2019 comprendono in sintesi:

- 1) la neutralità dal carbonio entro il 2050;
- 2) una riduzione del 40% del consumo di combustibili fossili rispetto al 2012 entro il 2030 (rispetto al precedente 30%);

---

<sup>33</sup> Cfr. il progetto di legge del 30 maggio 2019 n. 1908, reperibile su <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl1908.pdf>.

<sup>34</sup> Si veda l'articolo *Tout ce qu'il faut savoir sur la nouvelle loi énergie*, reperibile su [https://www.liberation.fr/france/2019/04/30/tout-ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-nouvelle-loi-energie\\_1724170](https://www.liberation.fr/france/2019/04/30/tout-ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-nouvelle-loi-energie_1724170).

<sup>35</sup> L'impegno di riduzione della produzione dell'energia nucleare fissata al 50% entro il 2025 è contenuta nella *loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte* reperibile su <https://www.legifrance.gouv.fr>.

3) un rinvio al 2035 (anziché al 2025) della riduzione del 50% della quota di energia nucleare nella produzione di elettricità (con chiusura di 14 reattori)<sup>36</sup>.

L'approvazione della *loi sur l'énergie et le climat* del 2019 ha dimostrato che la Francia ha inteso puntare anche ad una revisione della sua strategia energetico-nucleare, in vista di rispondere alle esigenze della c.d. “transizione energetica verde” e alla “lotta al cambiamento climatico”, considerati questi due pilastri come i “punti cardinali” della politica energetica francese.

La legge francese del 2019 ha inteso realizzare la previsione di un sistema per limitare le emissioni di gas a effetto serra dal settore della generazione di elettricità dal 1° gennaio 2022, nonché uno scambio continuo di informazioni tra i servizi statali, in particolare con il Polo nazionale dei certificati di energia.

Tra i suoi obiettivi principali, tale normativa individua l'attuazione concreta delle funzioni e dei poteri del *Conseil Supérieur pour le Climat*<sup>37</sup> (conosciuto in Francia come *Haut Conseil pour le climat* o *HCC*), quale organismo indipendente, responsabile della valutazione dell'azione adottata da governo francese per il clima.

In questa cornice questa nuova “autorità per il clima”, che possiamo inserire tra le nuove istituzioni della transizione ecologica, si pone quale organismo istituzionale chiamato a rafforzare la *governance* della politica climatica e ad operare come un organismo pubblico indipendente responsabile della valutazione dell'azione climatica del governo francese.

### 3. Struttura e funzioni di un'autorità (indipendente) per il clima.

La *loi sur l'énergie et le climat* del 2019 (art. 10) ha dato concreta attuazione al nuovo organismo denominato *Haut Conseil pour le climat*, creato già il 27 novembre 2018<sup>38</sup> dal Presidente Macron come organo consultivo indipendente in materia di clima<sup>39</sup> e gestione delle emissioni di gas serra.

La disciplina di questa nuova istituzione climatica è attualmente contenuta nel *Code de l'Environnement* (Chapitre II bis, Articles D132-1 à D132-7) secondo cui «*le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est placé auprès du Premier ministre*».

---

<sup>36</sup> Per un approfondimento sul diritto nucleare francese si veda L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Roma, Aracne Editore, 2017. Sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *Energia nucleare ed emergenze ambientali. Profili comparativi tra Italia e Francia*, in *Rivista AmbienteDiritto.it*, n. 3/2019, pp. 1-48. Si veda J.M. PONTIER, E. ROUX (eds.), *Droit Nucléaire. Le contentieux du nucléaire*, Aix-en Provence, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2011.

<sup>37</sup> Si veda il sito istituzionale del cd. *Haut Conseil pour le climat*, <https://www.hautconseilclimat.fr/>.

<sup>38</sup> Sulla creazione dell'Alto consiglio per il clima si veda il sito <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/creation-conseil-climat>.

<sup>39</sup> Si veda anche il décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au *Haut Conseil pour le climat*.

La sua struttura organizzativa interna, oltre al Presidente, comprende non più di dodici membri scelti per le loro competenze scientifiche, tecniche ed economiche nei settori delle scienze del clima e degli ecosistemi, della riduzione delle emissioni di gas serra e dell'adattamento e della resilienza ai cambiamenti climatici.

I membri di questo Consiglio sono nominati per un mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta. I suoi componenti non possono richiedere o ricevere alcuna istruzione dal Governo o da qualsiasi altra autorità pubblica o privata nell'esercizio delle loro funzioni specifiche<sup>40</sup>.

In base al regolamento interno, i membri del cd. *Haut Conseil pour le climat* sono tenuti ad assicurare indipendenza dell'autorità di cui sono componenti e a rappresentare questa istituzione con dignità, integrità e rettitudine<sup>41</sup>; gli stessi principi etici si applicano anche ai funzionari e al personale che lavora all'interno di tale struttura.

Ai sensi dell'art. 132-5 del *Code de l'Environnement*, l'*Haut Conseil pour le climat* può intervenire e operare di sua iniziativa o essere adito dal Governo, e ancora dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, dal Presidente del Senato o dal Presidente del Consiglio Economico, Sociale e Ambientale, per esprimere un parere in merito a materie di propria competenza, su un disegno di legge, su una proposta di legge o su di una questione relativa al suo campo di attribuzione.

In generale, tale autorità francese indipendente redige ogni anno un proprio *Rapporto* concernente, in particolare:

1. il rispetto degli standard delle emissioni di gas a effetto serra;
2. l'attuazione e l'efficacia delle politiche e delle misure decise dallo Stato e dalle autorità locali per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici, comprese le disposizioni di bilancio e fiscali;
3. l'impatto socio-economico delle diverse politiche pubbliche, in particolare sulla formazione e sull'occupazione, sull'ambiente e sulla biodiversità.

In questo *Rapporto* annuale l'*Haut Conseil pour le climat* pone gli impegni e le azioni della Francia sul clima, in prospettiva con quelli di altri Paesi, e fornisce raccomandazioni e proposte finalizzate al miglioramento dell'azione pubblica francese nel settore ambientale; nel contempo tale autorità fornisce contributi ai vari settori dell'attività economica allo scopo di perseguire la

---

<sup>40</sup> Secondo l'art. 132-4 del *Code de l'Environnement* «les membres du *Haut Conseil pour le climat* ne peuvent solliciter ni recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée dans l'exercice de leurs missions».

<sup>41</sup> È previsto per i membri dell'HCC un compenso, le cui condizioni sono fissate con decreto. Le spese sostenute nell'ambito della rappresentanza del Consiglio Superiore possono essere loro rimborsate. Per approfondimento si veda il sito <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/reglement-interieur.pdf>.

riduzione delle emissioni di gas a effetto serra legate al trasporto aereo e marittimo internazionale.

Il *Rapporto* annuale è presentato al Primo Ministro ed è trasmesso al Parlamento, nonché al Consiglio economico, sociale e ambientale francese, al fine di stimolare le strategie da adottare per rispondere agli obiettivi della neutralità climatica. Al fine di assicurare un dialogo costante tra le diverse autorità istituzionali, il Governo deve presentare al Parlamento e al Consiglio economico, sociale e ambientale, entro sei mesi dalla presentazione del *Rapporto* annuale, le misure già attuate e quelle pianificate in risposta alle raccomandazioni e alle proposte dell'autorità francese per il clima.

Oggi l'*Haut Conseil pour le climat* è presieduto dalla climatologa franco-canadese *Corinne Le Quéré* ed è composto da tredici membri, nominati per cinque anni e scelti per la loro competenza scientifica, tecnica ed economica nel settore del clima.

Nel suo secondo *Rapporto* annuale, denominato *Redresser le cap, relancer la transition*<sup>42</sup>, il Consiglio per il clima francese (*HCC*) ha fatto il punto sull'evoluzione e sullo stato delle emissioni di gas serra in Francia e sulle politiche climatiche messe in atto sino ad oggi. In questa analisi si rilevano certamente alcuni progressi sul piano della *governance* nazionale, con un aumento dei buoni propositi per il futuro; tuttavia, nessun progresso di tipo strutturale può dirsi ancora compiuto in termini di diminuzione effettiva delle emissioni. Secondo questo *Rapporto* la riduzione delle emissioni di gas serra continua a essere troppo lenta e insufficiente per soddisfare i budget di carbonio attuali e futuri. Con un calo dello 0,9% nel 2019, il risultato resta ancora uguale alla media degli anni precedenti ed è attualmente molto lontano dal - 3% previsto per il 2025. I quattro principali settori che emettono gas a effetto serra restano ancora oggi i trasporti (30%), l'agricoltura, l'edilizia e l'industria (tra il 18 e il 20% ciascuno). I ritardi accumulati dal trasporto e dalle costruzioni sono quelli che pesano di più nelle quote di carbonio degli anni addietro.

In conclusione, in questo ultimo *Rapporto* emerge la vera *mission* del Consiglio per il clima francese (*HCC*) che si propone di svolgere una attività di impulso al Governo nel ridurre sensibilmente le emissioni di gas serra nel prossimo futuro per poter realizzare gli obiettivi di rilanciare la transizione ecologica nel rispetto degli accordi europei e internazionali.

---

<sup>42</sup> Si veda il Rapporto 2020 *Redresser le cap, relancer la transition*, reperibile su [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330\\_hcc\\_rapports\\_annuel-2020.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/20210330_hcc_rapports_annuel-2020.pdf).

#### 4. L' *Haut Conseil pour le Climat* e l'emergenza Covid-19.

L' *Haut Conseil pour le climat* ha assunto un ruolo chiave nella definizione delle misure adottate durante la pandemia da Covid-19.

Secondo il suo ultimo *Rapporto* speciale dedicato proprio ai temi del clima e della salute, l' *Haut Conseil pour le climat* ha precisato che la maggior parte delle cause strutturali della pandemia da Covid-19 sono anche all'origine del cambiamento climatico.

In questo quadro globale, la crisi legata al Covid-19 e il cambiamento climatico presentano molte somiglianze, pertanto risulta possibile e necessario trarre utili insegnamenti dalla crisi sanitaria globale per aumentare la nostra capacità di adattamento, mitigazione e resilienza. In altri termini, la pandemia da Covid-19 e il cambiamento climatico sono stati individuati come due grandi minacce per tutta l'umanità che richiedono sforzi comuni da parte di tutti gli stati della comunità internazionale, nessuno escluso.

Secondo studi scientifici, le emissioni di gas serra si sono ridotte del 30% durante il periodo di restrizioni e di chiusure legate alla crisi pandemica: ciò è stato determinato anche da una riduzione delle emissioni di gas serra nel settore dei trasporti e della circolazione aerea, compresa quella internazionale. L'uscita dalla crisi sanitaria e la ripresa post-pandemia non devono quindi trascurare l'emergenza climatica che, come è noto, è anche causa di un pericolo per la vita umana, causa di danni materiali e pressioni senza precedenti sul benessere psicofisico delle persone.

La crisi sanitaria da Covid-19 ci ricorda l'importanza di attuare le azioni fondamentali elencate dal Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi (2015-2030)<sup>43</sup>, inquadrare nelle sue quattro priorità: comprendere i rischi di catastrofi; rafforzare la loro *governance* per gestirli; investire nella loro riduzione ai fini della resilienza; rafforzare la preparazione al rischio di catastrofi per rispondere in modo efficace e ricostruire meglio il post crisi.

In questa cornice, secondo l'autorità francese per il clima, dopo la crisi sanitaria, la probabilità di un effetto *boomerang* resta ancora molto alta. Il calo radicale delle emissioni di gas serra legato alla pandemia resta marginale ed è soltanto un beneficio a breve termine, legato, come si è detto, alle misure di restrizione e *lockdown* che hanno riguardato l'attività antropica, i trasporti e la chiusura temporanea delle attività produttive.

---

<sup>43</sup> Il Quadro di Riferimento di Sendai (Sendai Framework) per la Riduzione dei Rischi da Disastri 2015-2030, adottato in Giappone, a Sendai il 18 marzo 2015, in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, si sofferma anche sull'aspetto e la necessità di migliorare la comprensione del rischio da disastri in tutte le sue dimensioni di esposizione, vulnerabilità e caratteristiche di pericolosità. Le Nazioni Unite, a Sendai, sancirono ufficialmente il passaggio dalla "gestione delle catastrofi" alla "gestione del rischio di catastrofi", attraverso il ruolo di primo piano riconosciuto alle attività di prevenzione.

L'*Haut Conseil pour le climat* (HCC), nella sua *Rapport* speciale, denominato «Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir»<sup>44</sup>, ha invitato ad accelerare la *transition verte*, rafforzando la ripresa e la resilienza rispetto alla salute e ai rischi climatici per raggiungere gli obiettivi della c.d. neutralità del carbonio<sup>45</sup>.

Secondo questo *Rapport* speciale la maggior parte delle cause all'origine del cambiamento climatico sono anche i fattori strutturali all'origine della pandemia da Covid-19.

Non è un caso che, già nel 2007, l'Organizzazione Mondiale della Sanità aveva dichiarato che una delle più grandi conseguenze del cambiamento climatico poteva essere l'alterazione dei processi di trasmissione delle malattie infettive, con conseguenze serie per l'equilibrio ecosistemico.

Una *transizione ecologica* non sarà allora sostenibile senza un cambiamento strutturale, anche culturale ed educativo, che ponga il clima al centro delle decisioni post-crisi sanitaria.

Ecco perché, oggi, sia in Francia che nel mondo intero, le riflessioni sulla crisi sanitaria e sul futuro del pianeta si concentrano sulla necessità di avviare una *transizione verde* che includa il progresso economico percorrendo traiettorie compatibili con la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio, favorendo le energie rinnovabili, realizzando l'economia circolare e la diffusione di una industria eco-sostenibile.

Per queste ragioni molte speranze ruotano intorno alla COP26 (post-crisi pandemica) di Glasgow, con l'auspicato obiettivo di aumentare l'ambizione della protezione del clima da parte dell'agenda politica internazionale, già iniziata con l'Accordo di Parigi del 2015 e che l'Unione europea sta portando avanti con il progetto di approvazione della c.d. legge europea sul clima (*in itinere*).

## 5. Il contributo dell'autorità per il clima al progetto della “*Loi climat et résilience*”.

Il 18 dicembre 2019, l'*Haut Conseil pour le Climat* (HCC) ha pubblicato un importante *Rapport* intitolato *Evaluer les lois en cohérence avec les ambitions*; un documento, quest'ultimo, che sembra rappresentare un'aspirata concreta per le istituzioni governative proprio al fine di informare la legislazione futura all'esigenza di difesa del clima.

Con questo documento, l'autorità francese per il clima ha chiarito che, da questo momento, occorre necessariamente informare il diritto interno francese alle ambizioni e agli obiettivi di neutralità climatica, al fine di perseguire la transizione ecologica e rispondere alla riduzione delle emissioni di gas serra. In altri termini, l'*Haut Conseil pour le climat* ha

---

<sup>44</sup> Si veda HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT, *Climat, santé : Mieux prévenir, mieux guérir* (rapport special, aprile 2020).

<sup>45</sup> Sul rapporto tra cambiamento climatico ed emergenza sanitaria da Covid 19 sia consentito un rinvio a L. COLELLA, *La pandémie de Covid-19, la crise écologique et la “transition verte”: les expériences de la France et de la Belgique*, in *Opinio juris in comparatione*, Special Issue, 2020, pp. 206-227.

raccomandato il Governo francese ad intraprendere politiche e misure più convincenti per rispondere agli obiettivi climatici, in linea con la strategia nazionale a basse emissioni di carbonio.

In questo quadro, un importante contributo dell'autorità francese per il clima al miglioramento della qualità della legislazione climatica nazionale si può ben vedere nell'*iter* di approvazione della cd. *Loi climat et résilience*, ancora in corso ed oggi in discussione al Senato.

Ed invero, l'*Haut Conseil pour le climat* ha avuto modo di formulare un importante parere sul disegno di legge *climat et résilience* che, come annunciato dai suoi sostenitori, costituisce un'importante opportunità per recuperare, nell'avvenire, il ritardo accumulato dalla Francia nell'ambito del cambiamento climatico e nei settori del carbonio e dei gas serra.

Come si ricorderà, in Francia per la prima volta un *gruppo* di cittadini è stato direttamente coinvolto nella preparazione di una legge sul clima; si tratta di una esperienza storica e di un modello precursore per le altre esperienze statali. La c.d. *Convention citoyenne pour le climat*, composta da 150 cittadini estratti a sorte, è stata istituita nell'ottobre 2019, con la decisione del Presidente della Repubblica Macron, e con lo scopo di dare forma ad un testo legislativo “proveniente dal basso” e frutto delle istanze dei cittadini. Il suo principale obiettivo è stato quello di definire una serie di misure per raggiungere una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra entro il 2030 (rispetto al 1990) all'insegna di garantire la giustizia sociale e nell'ottica di perseguire la sostenibilità ambientale.

Dopo un lungo iter, interrotto più volte dall'emergenza sanitaria Covid-19, il 10 febbraio 2021 il governo francese ha presentato in Consiglio dei ministri il progetto di legge sul clima che punta a spostare «l'ecologia al centro del modello francese». Presentato come uno dei testi cardine del mandato di Emmanuel Macron, il progetto di legge è stato criticato da alcune organizzazioni ecologiste ed Ong che hanno rimproverato il governo di aver presentato un testo poco ambizioso.

Dedicato al clima e alla resilienza, il testo del progetto di legge riflette, secondo il governo francese, quasi la metà delle 149 proposte della *Convention citoyenne pour le climat*.

Tuttavia, già a fine febbraio 2021, gli scienziati del c.d. *Haut Conseil pour le climat* hanno manifestato critiche forti al disegno di legge *climat et résilience* derivante dalle proposte della *Convention citoyenne pour le climat* e presentato dal Governo alla Francia.

Nonostante la *Convention citoyenne pour le climat* costituisca un modello originale di partecipazione e di democrazia ambientale diretta, la *loi climat et résilience* (frutto di questo processo e presentata come il progetto di punta del Governo per il clima) è già stata giudicata troppo “timida” e poco incisiva dall'*ESEC*, ovvero dal *Consiglio economico, sociale e ambientale* francese.

Ed invero, nel suo “parere” sul testo del progetto di legge *climat et résilience*, l’*Haut Conseil pour le climat* ha esaminato la portata delle misure proposte in relazione alla c.d. *Strategia nazionale a basse emissioni di carbonio* (SNBC) e ha analizzato la tabella di marcia per la riduzione delle emissioni di gas serra (GHG). Al riguardo gli scienziati del Consiglio francese per il clima (*HCC*) hanno ritenuto insufficiente il progetto presentato dal Governo, auspicando un miglioramento del testo in sede di discussione e approvazione parlamentare.

Secondo *Corinne Le Quéré*, Presidente del c.d. *Haut Conseil pour le climat*, l’ambizione del testo legislativo, in discussione in Parlamento, potrebbe sicuramente essere maggiore e significativamente “più alto” il quadro degli obiettivi da raggiungere: il superamento delle criticità del testo – segnalate sino a questo momento – potrebbero elevare in futuro la qualità della legislazione climatica<sup>46</sup> e così migliorare a cascata gli effetti sulla tutela dell’ambiente nel suo complesso. Se è vero che il testo del progetto di legge abbia disatteso in parte le aspettative, esso costituisce tuttavia un’opportunità per la Francia di alzare il livello di sensibilità dell’opinione pubblica rispetto ai temi della tutela dell’ambiente e del clima. Secondo il *Ministro per la transizione ecologica* francese, Barbara Pompili, questa legge sul clima, in futuro, consentirà di porre l’ecologia al centro del modello francese ed in particolare “al centro” dell’agenda politica ed in particolare *au coeur* dei servizi pubblici, della scuola, della giustizia, ma anche dell’edilizia e dell’urbanistica, della pubblicità e dei trasporti, puntando così ad un vero cambiamento della società francese proiettata verso la transizione sostenibile.

Il testo normativo della “*loi climat et résilience*”, adottato in prima lettura il 4 maggio 2021 dall’Assemblea Nazionale francese, è stato oggetto di uno dei più lunghi dibattiti parlamentari della Quinta Repubblica: le 110 ore di dibattito in Assemblea nazionale hanno arricchito e reso ancora più ambizioso il disegno di legge<sup>47</sup> che contiene oggi 83 articoli e si prepara per essere discusso e approvato dal Senato francese per fine giugno 2021<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Si veda *l’Avis portant sur le projet de loi climat et résilience* reperibile su <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2021/02/hcc-avis-pjl-climat-resilience-1.pdf>.

<sup>47</sup> Tra le novità più importanti che sono state inserite a seguito del dibattito in Assemblea nazionale ricordiamo:

- l’obiettivo di dimezzare il tasso di cementificazione del terreno vietando la costruzione di centri commerciali nelle zone rurali;
- l’obiettivo di fermare tutti i voli nazionali per i quali esiste un’alternativa a meno emissioni di CO<sub>2</sub> in meno di 2h30;
- l’obiettivo di rendere obbligatoria l’opzione vegetariana giornaliera dal 2023, nelle mense, nei CROUS o nei ristoranti delle amministrazioni;
- l’obiettivo nel 2024 di limitare la circolazione dei veicoli più inquinanti nelle città, quadruplicando il numero delle zone a bassa emissione (ZFE);
- l’obiettivo dal 2025 di non poter più affittare abitazioni ad alta intensità energetica.
- l’obiettivo nel 2040 di non poter commercializzare automezzi pesanti a combustibili fossili, diesel o benzina.

<sup>48</sup> Si veda il *Dossier de presse. Décryptage du passage du projet de loi en Ire lecture à l’Assemblée nationale - Avril 2021*, reperibile sul sito [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/05/2021.05.03\\_dp\\_loi\\_climat\\_resilience-1.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/05/2021.05.03_dp_loi_climat_resilience-1.pdf).

Il testo del disegno di legge sul clima e sulla resilienza, così come approvato dall'Assemblea nazionale<sup>49</sup>, riprende alcuni grandi temi che costituiscono i nuovi pilastri della transizione ecologica francese e che meritano in questa sede di essere richiamati, ovvero: *consumare, produrre e lavorare, spostarsi, abitare, mangiare, rafforzare la tutela giudiziaria dell'ambiente, valutazione climatica e ambientale*.

Proprio l'ultimo di questi pilastri è dedicato alla valutazione climatica e ambientale; pertanto, secondo il testo trasmesso al Senato, nell'ambito della sua competenza la Corte dei Conti dovrà valutare annualmente l'attuazione delle misure previste dalla legge sul clima, con il supporto proprio del c.d. *Haut Conseil pour le climat* a norma dell'articolo 132-4 del Codice dell'ambiente.

Trattandosi di un *iter* parlamentare ancora in corso, bisognerà attendere il testo definitivo per poter esprimere un giudizio di merito sulla qualità della legislazione climatica e sulla capacità delle disposizioni normative di orientare le nuove condotte dei cittadini francesi verso una tanto auspicata transizione ecologica davvero sostenibile.

## **6. Dai Consigli nazionali per il clima al c.d. *European Scientific Advisory Board on Climate Change (work in progress)*.**

Nella geografia europea va evidenziato come alcuni Stati membri dell'U.E. già abbiano istituito una specifica autorità indipendente con poteri consultivi e di impulso al Governo nella definizione delle politiche nazionali concernenti il settore del cambiamento climatico.

Come si è detto, oltre alla Francia, anche altri paesi europei<sup>50</sup> hanno già dato vita ad una analoga istituzione competente in materia di tutela e difesa del clima con poteri consultivi, di controllo e monitoraggio della qualità della normativa.

A nostro avviso la nuova istituzione per il clima francese (HCC), costituisce un modello precursore rispetto ad altri ordinamenti, come per esempio l'Italia, che ad oggi non sono ancora dotati di una autorità indipendente con competenze dirette e specifiche sul clima.

In questa prospettiva, l'*Haut Conseil pour le climat* – insieme ad altri consigli nazionali sul clima presenti in altri paesi (si pensi alla Germania, al Portogallo e ai Paesi Bassi) – hanno, di recente, sostenuto e incoraggiato (mediante la sottoscrizione congiunta di una formale

---

<sup>49</sup> Per la lettura del testo del disegno di legge trasmesso al Senato francese si veda il link <http://www.senat.fr/leg/pjl20-551.html>.

<sup>50</sup> Ad oggi hanno istituito un organismo analogo con competenze nazionali sul clima i seguenti Paesi europei: la Danimarca (Danish Council on Climate Change), la Finlandia (Finnish Climate Change Panel), la Germania (German Advisory Council on Global Change), l'Ungheria (Hungarian Council for Sustainable Development), l'Irlanda (Climate Change Advisory Council, Ireland), il Portogallo (Portuguese National Council on the Environment and Sustainable Development), la Svezia (Swedish Climate Policy Council) e i Paesi Bassi (Netherlands Council for the Environment and Infrastructure).

missiva inviata alle Istituzioni europee) la proposta di dare vita ad un *Organo consultivo europeo* permanente, indipendente e interdisciplinare sul clima.

Nell'ambito della c.d. "*legge europea sul clima*" ritroviamo, infatti, la proposta di istituire un *Organismo europeo* che abbia competenze consultive nel settore del cambiamento climatico, proprio facendo tesoro del modello francese e di altre esperienze nazionali.

Ed invero, nella *proposta di regolamento*<sup>51</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il raggiungimento della neutralità climatica – di modifica del regolamento (UE) 2018/1999 – molto interessante è la norma che istituisce il *Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici*, ovvero il cd. *European Scientific Advisory Board on Climate Change*<sup>52</sup>.

La proposta attuale intende modificare il noto regolamento (CE) n. 401/2009 sull'Agenzia Europea dell'Ambiente<sup>53</sup> con l'aggiunta di un nuovo articolo, il *10 bis*, che prevede l'istituzione di un *Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici*, composto da 15 esperti scientifici di alto livello con competenze in diversi settori.

In questa cornice, molto interessante è quindi il dibattito attuale sull'istituzione a livello europeo di un Consiglio sui cambiamenti climatici, quale nuova "istituzione della transizione ecologica" e climatica, chiamata a svolgere le funzioni di autorità di consulenza e di impulso in materia di cambiamento climatico, ambiente e sviluppo sostenibile su scala europea.

I *Consigli consultivi sul clima* di diversi paesi membri hanno già evidenziato l'importanza del contributo che può venire proprio da queste istituzioni (a livello subnazionale, nazionale ed europeo), in quanto queste ultime autorità indipendenti possono rappresentare un valore aggiunto per le politiche climatiche e più in generale per le strategie della transizione ecologica.

In questo quadro, l'*European Scientific Advisory Board on Climate Change*, infatti, potrebbe perseguire almeno quattro obiettivi strategici, necessari ad agevolare la transizione ecologica.

Secondo i consigli nazionali sul clima, tale istituenda *autorità europea* potrebbe fornire raccomandazioni politiche (indipendenti e scientificamente valide) su cui concentrarsi per aumentare i vantaggi sociali complessivi. Alla pari dei consigli nazionali, il Consiglio europeo sul

---

<sup>51</sup> Si veda il testo del Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (che modifica il regolamento (UE) 2018/1999) e noto come Legge europea sul clima), reperibile su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8440-2021-INIT/en/pdf>.

<sup>52</sup> In particolare, sul punto si veda il link [https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2021/4/press\\_release/20210419IPR02302/20210419IPR02302\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2021/4/press_release/20210419IPR02302/20210419IPR02302_en.pdf).

<sup>53</sup> Il regolamento 401/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale si propone di razionalizzare, chiarire e codificare il regolamento n. 1210/90/CE sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente a seguito delle sue successive e sostanziali modifiche.

clima dovrebbe essere chiamato a fornire raccomandazioni indipendenti da interessi settoriali di parte.

Nello stesso tempo, una autorità europea sul clima potrebbe assicurare una prospettiva olistica e intersettoriale della tutela ambientale, creando maggiore coerenza tra le politiche ambientali e l'obiettivo climatico (a lungo termine dell'UE) della neutralità entro il 2050. Siffatta “Autorità europea” potrebbe assicurare una “voce” dai caratteri tecnici e scientifici, sostanzialmente utile e preziosa al dibattito pubblico e idonea a garantire una maggiore armonia tra le politiche dell'UE e quelle nazionali. Siffatta istituzione climatica, inoltre, potrebbe assicurare il controllo della qualità della normativa e il monitoraggio sull'attuazione concreta della legislazione negli stati membri.

In questa prospettiva, l'istituzione di un organismo europeo indipendente sul clima potrebbe davvero agevolare processi legislativi di qualità e strategie politiche e giuridiche di adattamento e di mitigazione su larga scala, rappresentando così, almeno *de iure condendo*, un punto di riferimento per le istituzioni europee e per gli stessi consigli consultivi nazionali sul clima: ciò anche in vista di realizzare inevitabilmente una “armonica” transizione ecologica e uno sviluppo sostenibile e resiliente a livello europeo.