

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3 - 2021

ALESSIO MARTINI

*Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e  
sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*



ISSN 2239-964X

ALESSIO MARTINI\*

*Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Dove nasce il concetto di transizione ecologica?* – 3. *La transizione ecologica nell'esperienza francese e spagnola.* – 4. *Sul rapporto tra funzione e organizzazione: una premessa.* – 5. *Spunti e riflessioni sull'istituzione e sull'organizzazione del ministero della transizione ecologica.* – 6. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Tra le novità più interessanti che hanno accompagnato la formazione del Governo Draghi vi sono l'istituzione del Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) e la nomina del Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione digitale (MITD).

Al di là delle singole strutture che, se vogliamo, non costituiscono un vero e proprio inedito nel panorama amministrativo e istituzionale italiano<sup>1</sup>, la novità che si percepisce con l'approvazione del “*Decreto Ministeri*” 1° marzo 2021, n. 22 (convertito in legge, con modificazioni, 22 aprile 2021, n. 55) e del successivo “*Decreto Governance*” 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in legge, con modificazioni, 29 luglio 2021, n. 108) sembrerebbe riguardare il tentativo di inserire o, quantomeno, di innestare il concetto di transizione all'interno dell'amministrazione pubblica italiana.

Quest'idea, oltre all'interpretazione che potrà essere data alle norme sulle quali essa si fonda, poggia innanzitutto su una considerazione di contesto. L'attuale momento storico, segnato ancora dalla pandemia, ma pervaso anche da una forte tensione verso la costruzione di una società “nuova”, più ecologica,

---

\*Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Università La Sapienza di Roma.

<sup>1</sup> Il Ministero della Transizione Ecologica raccoglie l'eredità del precedente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare. Per quanto riguarda il digitale, nel 2016 era stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una struttura commissariale per l'attuazione dell'Agenda Digitale. Questa struttura ha concluso il suo mandato nel 2019 ed è stata sostituita dal Dipartimento per la trasformazione digitale, sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m. 19 giugno 2019).

digitale e resiliente<sup>2</sup>, potrebbe essere analizzato come un'era di mezzo o, per l'appunto, di transizione. Neutralità climatica, circolarità, adattamento, inclusione, equità sociale, innovazione e competitività<sup>3</sup> sono sì obiettivi ambiziosi che si auspica di poter attribuire al “nuovo mondo”, ma sono anche elementi di rottura con il passato e, in quanto tali, necessitano, per essere attuati, di un processo costante, omogeneo e unitario di integrazione all'interno di tutte le politiche pubbliche nazionali.

Con riferimento alla transizione ecologica, che costituisce l'oggetto principale del presente contributo, va segnalato che il Governo, nel dar luogo alla riorganizzazione amministrativa, sembrerebbe, almeno in via di principio, aver recepito la crucialità dell'avvio di un processo ordinato e integrato di transizione ecologica, anche in virtù del fatto che l'arrivo delle ingenti risorse del *Next Generation EU* è subordinato proprio alla programmazione di interventi di ammodernamento e di riforma del Paese. Prima ancora di analizzare le norme, non si può non vedere che il concetto di transizione ricorra frequentemente nei testi di legge e costituisca una delle principali determinanti che hanno portato alla loro approvazione<sup>4</sup>.

Se, dunque, la *ratio* di tali interventi normativi è quella di riorganizzare o, forse, di organizzare l'apparato pubblico in funzione e in vista della transizione – con ciò che essa comporta nell'esercizio delle funzioni amministrative – si può preliminarmente assumere che quest'ultima non potrà rimanere confinata ai settori della tutela dell'ambiente, materia di per sé foriera di competenze trasversali. Ne è prova anche il fatto che il nuovo assetto previsto dai decreti poggia sull'istituzione e sul buon funzionamento di appositi comitati

---

<sup>2</sup> Questi sono tra i principali obiettivi del Next Generation EU e, in particolare, del suo braccio operativo, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, approvato con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 18 febbraio 2021. Tali obiettivi orienteranno le sei aree di interventi previste nel piano (art. 3): 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

<sup>3</sup> Trattasi di principi e obiettivi che ritroviamo all'interno della Comunicazione della Commissione del 28 novembre 2018 [COM(2018) 773], *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*.

<sup>4</sup> Come si vedrà più avanti (§ 5), il d.l. n. 22/2021 rinviene la straordinaria necessità e urgenza che legittimerebbe il ricorso alla decretazione *ex artt. 77 e 78 Cost.* proprio nell'istituzione di un simile ministero dedicato alla transizione ecologica, mentre il d.l. n. 77/2021 guarda alla necessità di velocizzarne i relativi procedimenti, soprattutto alla luce dell'attuazione dei progetti contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

interministeriali, necessari per assicurare il coordinamento, la pianificazione e l'organizzazione di tutte le amministrazioni centrali, sia sul tema della transizione ecologica che su quello della transizione digitale<sup>5</sup>.

Partendo da queste considerazioni preliminari, nel presente contributo si cercherà innanzitutto di sviscerare il concetto di transizione ecologica, per poi dare contezza dell'esperienza di altri Stati membri che già da anni hanno provveduto all'istituzione di un Ministero ad essa dedicato. Da ultimo, sulla base delle recenti disposizioni, si proverà ad esaminare più da vicino le funzioni, le competenze e il modello organizzativo facente capo al Ministero della Transizione Ecologica italiano, offrendo delle osservazioni di carattere preventivo sull'azione che esso sarà chiamato a svolgere, soprattutto alla luce del necessario conseguimento dei numerosi e complessi obiettivi che la transizione ecologica reca con sé.

## 2. Dove nasce il concetto di transizione ecologica?

Nonostante l'integrazione del concetto nell'agenda politica, nell'opinione pubblica e nelle funzioni di governo sia recentissima, la transizione ecologica non sembra essere un inedito, ma affonda le sue radici agli albori del processo di emersione del diritto ambientale internazionale nonché dell'affermazione di una coscienza ambientale diffusa, anche se, di fatto, è rimasta a lungo sopita.

Una traccia evidente dell'affioramento nel dibattito pubblico la troviamo innanzitutto all'interno del noto saggio "I limiti dello sviluppo" (*Rapporto Meadows*), pubblicato nel 1972<sup>6</sup>. Nella loro esposizione, gli studiosi del Massachusetts Institute of Technology mettono in guardia la comunità scientifica e internazionale sull'incompatibilità tra i tassi globali di crescita di popolazione e capitale registrati e i limiti intrinseci del pianeta. La tesi propugnata si fonda sull'assunto che mantenere slegato il rapporto tra lo sviluppo in termini

---

<sup>5</sup> Anche in questo caso, si rinvia alle considerazioni svolte più avanti (§ 5) anticipando che tra i *considerato* del decreto "Ministeri" viene menzionata «la straordinaria necessità e urgenza di assicurare un più decisivo impulso e un più forte coordinamento fra le amministrazioni competenti in relazione alle politiche nazionali per la transizione ecologica e per la transizione digitale, mediante l'istituzione di due appositi comitati interministeriali»

<sup>6</sup> D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS, *I limiti dello sviluppo, Rapporto del System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, Mondadori, Milano, 1972.

di crescita – che coinvolge tanto l'aumento demografico quanto la ricchezza espressa in PIL – e le risorse finite del pianeta sia foriero di un declino irreparabile non solo da un punto di vista ecologico, ma per la crescita degli stessi fattori che lo hanno innescato, ossia popolazione e capitale<sup>7</sup>. Dal *Rapporto* emerge quindi in modo chiaro l'esigenza di pervenire ad uno «stato di equilibrio globale» caratterizzato da uno «sviluppo controllato»<sup>8</sup> in cui le forze e le grandezze in gioco si annullano tra di loro, senza però compromettere il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Date queste premesse, verrebbe innanzitutto da domandarsi, anche solo da un punto di vista linguistico, come possano essere accostati tra loro le nozioni di equilibrio e di transizione.

In primo luogo, si consideri che la menzionata condizione di equilibrio globale – soprattutto in senso ecologico – va intesa come un punto di approdo. Nel passaggio da uno sviluppo incontrollato – come quello denunciato dal *Rapporto* e tuttora perseguito nel modello di economia lineare – ad uno sviluppo autocontrollato, una fase di transizione appare fisiologica. Quest'ultima, la cui durata varierà ovviamente in base alle condizioni di partenza e alle ambizioni di chi ne guiderà l'andamento e il coordinamento, dovrà avere come obiettivo quello di accompagnare la società verso un anno zero, a partire dal quale tutti gli elementi precedentemente liberi di esplicarsi esclusivamente in vista della crescita, dovranno ricombinarsi entro i limiti del pianeta. Transizione ed equilibrio vengono allora a porsi in stretta connessione: l'equilibrio è il risultato della transizione e quest'ultima è tale solo se finalizzata al perseguimento di una nuova condizione di equilibrio.

In secondo luogo, va precisato che la nuova condizione di equilibrio eventualmente raggiunta, come auspicato nel *Rapporto*, non presenterebbe caratteristiche di staticità, una volta individuati i limiti intrinseci dell'attuale modello di sviluppo e acclarato che, comunque, lo sviluppo delle comunità,

---

<sup>7</sup> Popolazione e capitale sono inseriti in un sistema finito e, dunque, se vengono lasciati liberi di esplicarsi come «anelli a retroazione positivi» tendono a superare i relativi limiti e, agendo come «anelli di retroazione negativi», contrastano e arrestano lo sviluppo (D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS, *op. cit.*, p. 126).

<sup>8</sup> Intervenendo sui tassi di crescita della popolazione (aumento demografico) e di sviluppo economico (tasso del capitale), si sarebbe potuta raggiungere nel medio-lungo termine una condizione di stabilità, sia dal punto di vista ecologico che da quello economico, con evidenti benefici anche in termini di equità sociale e intergenerazionale (D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS, *op. cit.*, pp. 126-146).

soprattutto di quelle più in difficoltà, non può prescindere dal benessere economico e sociale delle stesse. La chiave sta proprio nella tensione (o nella transizione) verso un nuovo modello che dovrà essere compatibile con i punti di non ritorno del nostro pianeta. La transizione non è dunque finalizzata a restituire una somma zero o a cristallizzare una data situazione ma è ispiratrice di un “equilibrio dinamico” che, a partire da pochi parametri generali di riferimento, sia comunque in grado di garantire sviluppo e benessere, producendo quindi un avanzamento rispetto alla situazione di partenza<sup>9</sup>. Una transizione verso un nuovo equilibrio globale non è quindi direttamente collegata ad altri fenomeni quali la recessione, la stagnazione economica o la decrescita<sup>10</sup>. Trattasi, piuttosto, di una condizione di soddisfacimento generale dei bisogni della comunità, senza tuttavia il surplus di produzione, strumento principale di crescita nell’attuale società capitalistica di consumo<sup>11</sup>.

Posto che la sopravvivenza di un ecosistema dipende dalla salvaguardia della sua capacità di carico, ossia dall’equilibrio delle sue componenti, minacciate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, dall’eccessivo sfruttamento delle risorse, dall’alterazione delle condizioni climatiche, dall’estinzione di talune specie animali e vegetali, approdare ad una simile forma di equilibrio dinamico potrebbe costituire una delle forme più compiute di biomimesi.

È inevitabile, nondimeno, che una siffatta idea di transizione, a prescindere da punti di partenza e di arrivo prescelti, rechi con sé conseguenze complesse sul piano etico e sociale, soprattutto se non accompagnata da politiche pubbliche trasversali e da interventi misurati volti a mantenere un certo grado di

---

<sup>9</sup> Le due condizioni fondamentali individuate dal *Rapporto* sono ovviamente quelle che assicurano dimensioni costanti di capitale e di popolazione (tasso di natalità equivalente a quello di mortalità, tasso di investimento del capitale pari al tasso di deprezzamento). Al di là di questo, tutte le attività che non consumano risorse in modo irrimediabile possono svilupparsi senza limitazione. Per questo, gli autori auspicano la crescita di una florida economia dei servizi, affinché prenda il posto attualmente ricoperto dall’economia dei prodotti, dal momento che nella transizione proposta nel *Rapporto* c’è spazio per i prodotti essenziali al consumo e all’industria. In sostanza, questo equilibrio dinamico non costringerebbe gli stati a intraprendere politiche repressive in termini sociali o economici, né spingerebbe i privati a sacrificare il capitale o la vena imprenditoriale, l’importante è che tali decisioni siano sempre supportate da un’apposita programmazione preventiva in grado di mantenere inalterati i rapporti tra i tassi.

<sup>10</sup> Per il filosofo Serge Latouche, la decrescita non è né un modello né una teoria economica, è uno slogan che racchiude al suo interno la spinta verso l’abbandono dell’obiettivo della crescita fine a se stessa. Trattasi quindi di una prospettiva, di una proposta proiettata verso il superamento e l’abbandono definitivo del «totalitarismo economicista, sviluppatista e progressista» (S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, 2014, p. 5).

<sup>11</sup> Z. BAUMAN, *Consumo, dunque sono*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 15-16.

equità<sup>12</sup>. Forse anche in ragione di ciò, la comunità internazionale ha progressivamente messo da parte quest'idea e ha preferito focalizzare l'attenzione su un concetto potenzialmente complementare ma sostanzialmente differente, quello dello sviluppo sostenibile. Senza soffermarsi nel dettaglio sul percorso di stampo internazionale, possiamo senza dubbio affermare che la diffusione fulminea di questo principio è stata garantita in particolare dal successo della definizione contenuta nel Report *Our Common Future* (c.d. "*Rapporto Brundtland*") della Commissione delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo<sup>13</sup> e dalla crescente riflessione all'interno della comunità internazionale sul nesso di compatibilità tra sviluppo e ambiente<sup>14</sup>.

Invero, si badi che, prima della realizzazione del *Rapporto Brundtland*, le idee contenute nel *Rapporto Meadows* costituivano il riferimento culturale cui si ispirava la comunità internazionale e, come detto, tale saggio non era incentrato sullo sviluppo sostenibile bensì sulle misure necessarie e immediate, da intraprendere attraverso una pianificazione integrata, per riportare i tassi di crescita di capitale e popolazione entro i limiti di rinnovabilità delle risorse del pianeta<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> E. GARCIA, *La transición ecológica: definición y trayectorias complejas*, in *Ambienta*, n. 4/2018, pp. 86 ss.

<sup>13</sup> Il *Rapporto* definiva lo sviluppo sostenibile come «development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (Chapter 2, § I).

<sup>14</sup> Primi accenni al tema sul fronte internazionale si rinvencono nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972. Invero, è con la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992 che il principio acquisisce maggiore pregnanza ed emerge distintamente la dimensione ambientale del principio, posto che «in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it» (Principio 4). La Dichiarazione di Johannesburg del 2002 (Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile, *Rio+10*) definisce invece gli impegni politici degli stati nel cammino verso lo sviluppo sostenibile, strutturando un piano di attuazione e di indirizzo politico articolato. Con il documento programmatico *The future we want*, preparato in occasione della Conferenza di Rio del 2012 (*Rio+20*), vengono invece poste le basi per l'individuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, approvati infine dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 2015 (A/RES/70/1).

<sup>15</sup> La Dichiarazione di Stoccolma, precedente rispetto al *Rapporto Brundtland*, ebbe il merito di sensibilizzare per la prima volta la comunità internazionale a proposito della scarsità e della fragilità delle risorse della Terra (Principi 2, 3 e 5) e della necessità di ricorrere ad una pianificazione integrata (Principi 11-16) avente ad oggetto misure di conciliazione tra sviluppo e ambiente, anche intervenendo su elementi chiave quali capitale e lavoro, in conformità a quanto previsto dal *Rapporto Meadows*. La prima forma di coscienza ambientale a livello internazionale coincide quindi con la consapevolezza che gli stati devono attivarsi per modificare le proprie politiche entro obiettivi nuovi e misurabili, da raggiungere all'interno di un percorso di transizione. In quest'ottica, lo sviluppo sostenibile era ancora sullo sfondo.

Il cambio di prospettiva è sicuramente sottile: la transizione ecologica presuppone una significativa trasformazione in vista di un cambiamento – l'equilibrio dinamico del *Rapporto Meadows* – che può essere astrattamente identificabile nella sostenibilità di uno sviluppo e, quindi, in un nuovo paradigma economico-sociale alternativo a quello capitalistico puro, lineare nello sfruttamento delle risorse. Tuttavia, non è detto che l'idea di sostenibilità, o meglio, che *un'*idea di sostenibilità sia necessariamente compatibile con i limiti del pianeta, così come appare arduo sostenere che è possibile perseguire un modello di sviluppo sostenibile senza predeterminare taluni parametri, vincoli e obiettivi<sup>16</sup>. In sostanza, lo sviluppo sostenibile nasce all'interno di una dimensione etico-morale e, se non accompagnato da uno strumentario preventivo efficace, predisposto dalle politiche pubbliche, rischia di rimanere ivi confinato, privo di effetti giuridici e, soprattutto, privo della sua connotazione originaria di “strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana”<sup>17</sup>.

Ad onor del vero, pur rappresentando il *Rapporto Brundtland* la pietra miliare dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente, in esso si riserva anche uno spazio per la transizione, seppur concepita esclusivamente nei termini di specialità della transizione energetica<sup>18</sup>. Forse è qui che si coglie il punto di caduta nel rapporto tra i due concetti: con riferimento alla questione

---

<sup>16</sup> A titolo esemplificativo, si pensi al tema della mobilità sostenibile: l'introduzione di veicoli elettrici deve essere preceduta e accompagnata da una transizione energetica che punti in modo deciso alla produzione di energia da fonti rinnovabili e dalla creazione di un sistema circolare di gestione del fine vita delle batterie, al fine di garantirne il riciclo prevenendo il consumo di nuove risorse. Nel caso di specie, dunque, l'idea di sostenibilità non può fermarsi al solo prodotto immesso sul mercato.

<sup>17</sup> F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in questa *Rivista*, n. 0/2010, p. 13. Secondo l'Autore, lo sviluppo sostenibile è il fondamento del diritto ambientale perché ne incarna la matrice di doverosità nonché il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future. Sul punto, si v. anche F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 215 ss.; R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del diritto*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>18</sup> Il concetto di transizione viene preso in considerazione esclusivamente nel capitolo 7 *Energy: Choices for Environment and Development*, intendendolo, per l'appunto, in chiave energetica. La transizione energetica viene intesa come la necessità di passare da un'epoca in cui l'energia è utilizzata (e prodotta) in modo non sostenibile ad un'epoca nuova in cui è pulita, sicura e accessibile a tutti. È comunque interessante notare come anche questo documento, seppur incentrato sullo sviluppo sostenibile, sfiori il tema della transizione e della sua impellenza, ma senza discorrerne in termini generali e complessivi, bensì solo sotto il profilo energetico.

energetica globale, la realizzazione di una transizione verso la produzione di energia da fonti rinnovabili, non inquinanti ed efficienti in termini di costi e di resa energetica, avrebbe consentito di sintetizzare istanze ambientali, economiche e sociali, con particolare riferimento ai paesi del terzo mondo. Si consideri, infatti, che le principali questioni globali di allora, le stesse che hanno suggerito la menzione di transizione energetica, sono le medesime di oggi; tra queste albergano i problemi di sfruttamento dei paesi per le loro preziose risorse, conflitti e un mercato petrolifero oscillante.

Ciò detto, è legittimo domandarsi come il concetto di transizione, nella sua accezione globale ecologica e non solo speciale energetica<sup>19</sup>, sia tornato *in auge*, tanto da spingere gli ordinamenti nazionali a modificare denominazioni, composizioni e strutture ministeriali. Almeno per quanto riguarda l'esperienza europea, nella quale i segni della transizione ecologica cominciano a farsi più evidenti, sono diversi i fattori che hanno avuto un ruolo importante nella sua (nuova) affermazione.

In via preliminare, il concetto di sviluppo sostenibile risente di una connotazione ideologica. L'idea di sostenibilità che guarda alla preservazione dell'ambiente per le generazioni future è in realtà influenzata dal pensiero dominante della generazione presente. Esemplificando, se la teoria economica di riferimento guarda alla crescita come autentico fattore di benessere, di rango superiore rispetto agli altri elementi, l'idea di sostenibilità sarà tutta sbilanciata sul pilastro economico a discapito di quello ambientale e sociale. Inoltre, quandanche l'idea di sostenibilità fosse ben circoscritta ed equilibrata nei suoi limiti e nelle sue ambizioni, dovrebbe comunque essere sorretta da misure idonee a mantenere stabile il rapporto tra tutti i pilastri che la compongono, attraverso un'opera di integrazione e non di sintesi, così da scongiurare il rischio che i tre interessi siano sempre visti come un costo<sup>20</sup>. Invero, in alcune esperienze di governo si è abbandonato l'approccio olistico della sostenibilità per abbracciarne invece uno più pragmatico che profila un percorso di transizione da portare avanti

---

<sup>19</sup> J. THEYS-C. DU TERTRE-F. RAUSCHMAYER, *Le développement durable, la seconde étape* in *L'Aube*, 2010, pp. 240 ss. Sulle modalità di attuazione della transizione energetica in un contesto di transizione ecologica si v. H. GÉRARDIN-O. DAMETTE, *Quelle transition énergétique, quelles croissances et développements durables pour une nécessaire transition écologique ? Présentation*, in *Mondes en développement*, n. 4/2020, pp. 7-23.

<sup>20</sup> Se non perfettamente integrate nell'idea di sviluppo, le istanze di carattere ambientale e sociale (quale il mantenimento di un *welfare state* di elevata qualità) rappresentano un costo, se non addirittura un ostacolo alla crescita economica.

in tutti i settori produttivi per approdare, infine, ad un modello socio-economico più equo e poco inquinante<sup>21</sup>.

A questo si aggiunga un fenomeno direttamente connesso al precedente, ma di natura tipicamente giuridica: la difficoltà di individuare politiche pubbliche adeguate con le quali dare concretezza e gestire la materia dello sviluppo sostenibile<sup>22</sup>. A tal fine, sintomatico è quanto accaduto a livello sovranazionale in merito all'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee. Tale principio entra a far parte del sistema dei Trattati dapprima con il Trattato di Amsterdam del 1997, ma è solo con il Trattato di Lisbona del 2007 che diventa obiettivo cardine dell'Unione<sup>23</sup>. In ossequio al dibattito internazionale sviluppatosi attorno alla *Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo* di Rio del 1992, la Commissione Europea presentò nel 2001 una strategia tematica al riguardo, tesa ad impegnare l'Unione nel coordinamento delle politiche riguardanti la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente<sup>24</sup>. Tuttavia, quattro anni dopo, la stessa Commissione dovette certificare il fallimento di tale Strategia e procedette a revisionarla per darne maggiore impulso: la maggiore difficoltà era rappresentata nel trasformare gli obiettivi politici in piani e programmi vincolanti<sup>25</sup>. Ad un simile destino, se non supportata da volontà politica ed efficacia vincolante, sembra essere destinata anche l'Agenda 2030

---

<sup>21</sup> Oltre alle esperienze di Francia e Spagna, analizzate al § 3, si segnalano altri esempi di scelte organizzative, soprattutto nel Nord Europa. Nei Paesi Bassi, non esiste un dicastero dedicato, ma le funzioni tipicamente attribuite al Ministero dell'Ambiente sono distribuite tra le altre amministrazioni centrali, basti pensare che le politiche sul clima sono congiunte agli affari economici. In Svezia il Ministero dell'Ambiente si articola per divisioni o unità, che definiscono l'azione di governo (chimica, clima, valutazione ambientale, natura). In Germania, infine, il Ministero dell'Ambiente si struttura in macro-dipartimenti e prevede l'integrazione delle politiche ambientali grazie anche all'attività di tre Segretari di Stato.

<sup>22</sup> D. LOORBACH, *Transition Management New mode of governance for sustainable development*, International Books, Rotterdam, 2007, p. 28.

<sup>23</sup> Il Trattato di Amsterdam già riportava quale obiettivo dell'Unione quello di «pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile», ma la *positio princeps* era riservata al progresso economico e sociale. Tuttavia, nella formulazione del Trattato di Lisbona, lo sviluppo sostenibile assurge a obiettivo fondante dell'Unione ridisegnata dagli Stati nel processo costitutivo di Lisbona. Da uno degli obiettivi fondamentali passa ad essere l'obiettivo principale in funzione del quale leggere tutte le politiche europee.

<sup>24</sup> La Strategia era stata proposta al Consiglio Europeo di Göteborg del 2001 con COM(2001) 264, Comunicazione della Commissione "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile".

<sup>25</sup> Fu approvata in tale circostanza ma, analogamente a quanto accaduto con la Strategia di Lisbona, la Commissione ha provveduto ad un riesame della Strategia nel 2005 con la COM(2005) 658 adottata, poi, dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2006 (15-16 giugno 2006, atto 10917/06).

volta al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dalle Nazioni Unite<sup>26</sup>.

Infine, si consideri un fattore di carattere prettamente sociologico. La transizione ecologica è stata posta al centro dell'azione di una serie di associazioni e movimenti ambientalisti impegnati nel recupero di aree dismesse e abbandonate, destinate ad essere restituite alle piccole comunità locali residenti e ad essere rese autosufficienti e scarsamente impattanti dal punto di vista climatico e ambientale. Da questo punto di vista, il riferimento è senza dubbio rappresentato dal *Transition Towns* (o “Movimento Città di Transizione”) fondato nel 2005 in Irlanda, a Kinsale, e in Inghilterra, a Totnes, dall'ambientalista Rob Hopkins. L'idea del fondatore è stata quella di preparare le comunità ad affrontare le conseguenze e le emergenze scatenate dalla continua oscillazione del mercato petrolifero e dal riscaldamento globale, fenomeni che, senza un'efficace azione politica e amministrativa dedicata, sono destinati a colpire sempre più le piccole comunità locali, causandone di fatto l'estinzione. Il concetto di transizione che sta alla base del Movimento è da intendersi come passaggio da una forma all'altra, a prescindere che essa sia uno stato, uno stile o un luogo, nonché come periodo di trasformazione sostanziale<sup>27</sup>. Nella pratica, il Movimento promuove progetti volti a rendere le comunità indipendenti dall'utilizzo dei combustibili fossili e ad alimentare economie territoriali inclusive e a basso impatto ambientale. Le idee del *Transition Towns* sono maturate negli anni e rappresentano ora non solo le piccole istanze provenienti dai territori che hanno dato i natali al Movimento, ma riuniscono anche luoghi di stati diversi, e si attestano oggi anche nelle metropoli<sup>28</sup>. L'esempio del *Transition Network*, pur non essendo l'unico, è emblematico perché propugna la transizione dal basso, in linea con l'obiettivo di creare una consapevolezza nel cambiamento

---

<sup>26</sup> Con le conclusioni depositate in occasione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 giugno 2021, si è riaffermato l'impegno dell'Unione, in conformità alle precedenti conclusioni di giugno 2017, aprile 2019 e dicembre 2019, a perseguire l'Agenda 2030 e i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile, integrandoli nelle politiche sovranazionali e nazionali (9850/21)

<sup>27</sup> <https://transitionnetwork.org/about-the-movement/what-is-transition/>

<sup>28</sup> Più che di movimento spontaneo, oggi è più corretto parlare di una vera e propria organizzazione (*Transition Network*) che agisce su scala internazionale, posto che riunisce diversi stati e si articola in *hubs* regionali, nazionali o sovranazionali con il compito di coordinare i molteplici gruppi di azione che agiscono al loro interno. I gruppi puntano a sensibilizzare le comunità di appartenenza, a promuovere iniziative e ad attuare progetti in conformità ai principi guida statutari. In Italia, sono 12 le città che contano gruppi aderenti al *Transition Network* che portano avanti progetti di transizione su base locale.

che parte dalla fine, ossia dall'incuria e dall'abbandono dei territori, e si propaga per dimostrare che è possibile creare e gestire una società ispirata ai principi della sussidiarietà, dell'inclusione sociale ma soprattutto del benessere, economico, sociale e ambientale<sup>29</sup>.

Tirando le fila del discorso, possiamo ritenere lo sviluppo sostenibile come un concetto costruito "dall'alto" ma guidato "dal basso", mentre per la transizione ecologica vale il contrario. Invero, per come si è andato affermando, lo sviluppo sostenibile è un modello, una teoria, che consente la fruizione di benefici esclusivamente laddove vi fossero politiche pubbliche atte a dotare di pregnanza la "sostenibilità" attraverso azioni e obiettivi coerenti, in conformità con i principi della glocalizzazione. La transizione ecologica, invece, è costruita "dal basso" perché nasce dalle criticità e dalle esigenze dei territori; come visto, il suo successo è per ora legato all'acquisizione di una certa consapevolezza da parte di comunità e movimenti, ma la sua espansione dovrà necessariamente essere guidata "dall'alto", attraverso misure di previsione strategica omogenee.

Alla luce di quanto evidenziato, alcuni Paesi europei hanno tentato la via della riorganizzazione pubblica per intercettare le nuove istanze provenienti dai territori e per dare maggiore efficacia all'azione amministrativa. Pertanto, diventa di interesse verificare come tutti questi elementi siano stati valutati in alcune esperienze piuttosto emblematiche di riforma dell'organizzazione amministrativa, su tutte quella spagnola e quella francese.

### 3. *La transizione ecologica nell'esperienza francese e spagnola*

Il Paese europeo che da più tempo ha accolto la sfida dell'integrazione della transizione ecologica nell'ordinamento giuridico e, in particolare, nell'organizzazione amministrativa centrale, è la Francia. L'istituzione del *Ministère de la Transition Écologique et Solidaire* prima (2017), e del *Ministère de la Transition Écologique* poi (2020), è solo l'ultima tappa di un percorso di riforma che, in realtà, ha sempre riguardato da vicino l'articolazione del

---

<sup>29</sup> La transizione costituisce il passaggio da un regime di equilibrio ad un altro [D. BOURG-A. PA-PAUX, (a cura di), *Dictionnaire de la pensée écologique*, voce «Transition», PUF, Parigi, 2015]. A maggior ragione, la transizione è ancora più rilevante laddove il passaggio che si rende necessario è da un sistema in regime di esaurimento delle risorse ad uno in equilibrio, come già anticipato nel *Rapporto Meadows*.

Ministero dell'Ambiente francese, sin dalla sua nascita<sup>30</sup>. L'attuale configurazione ministeriale conclude dunque un lungo processo di allargamento della base e dell'oggetto dell'attività amministrativa del dicastero; questo risultato è stato conseguito attraverso l'attribuzione e l'allocatione di competenze che, nel cogliere la trasversalità della materia ambientale e della transizione ecologica, hanno allargato il raggio di azione fuoriuscendo dall'originario nucleo di protezione ambientale.

Analizzandone la struttura, è impossibile non cogliere la complessità di tale progetto, così come gli essenziali mezzi di coordinamento che saranno necessari per garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa. A partire dal vertice, l'organigramma ministeriale ha un'articolazione piuttosto multiforme: il *Ministre de la Transition Écologique* è affiancato da due Ministri delegati – all'edilizia abitativa e ai trasporti e alle infrastrutture – che salgono a tre con il Segretario di Stato con delega alla tutela della biodiversità. L'amministrazione centrale si compone di cinque Direzioni Generali – Energia e clima, Infrastrutture e trasporti, Aviazione civile, Pianificazione, edilizia abitativa e natura e Prevenzione dei rischi – un Commissariato dedicato alle politiche di sviluppo sostenibile e un Segretariato Generale con funzioni di gestione e coordinamento. A questa ramificazione centrale fa eco una rete di servizi e direzioni regionali e dipartimentali, che coadiuvano gli uffici centrali e concorrono a dare attuazione agli impulsi politici da essi provenienti. Completano il panorama organizzativo una serie di organismi consultivi – tra i quali il *Conseil général de l'environnement et du développement durable* che lavora direttamente a supporto del Ministro e dei Ministri delegati – e ispettivi, nonché circa settanta enti pubblici al servizio della transizione ecologica e energetica.

Lo schema appena delineato riflette la mole di competenze del “super Ministero”.

Questo modello appare stratificato ed edificato in ordine all'intensità dell'integrazione della transizione ecologica per singoli ambiti di intervento, all'interno di tutte le politiche pubbliche nazionali<sup>31</sup>. *In primis*, annoveriamo le

---

<sup>30</sup> Nel 1971 fu creato il *Ministère de la protection de la nature et de l'Environnement*, il quale ha assunto successivamente diverse denominazioni e attribuzioni. Dal 2007 al 2017 diviene *Ministère de l'écologie et du développement durable*.

<sup>31</sup> Si pensi solo al dibattito pubblico sull'integrazione della transizione ecologica all'interno delle politiche finanziarie a sostegno della stessa: S. MATHERAT, *Mettre la finance au service de la transition écologique*, consultabile sul sito <https://www.aef.asso.fr/publications/revue-d-economie->

competenze in materia di protezione ambientale, ossia quelle che costituivano e costituiscono tuttora il nucleo duro dell'azione amministrativa del dicastero, che sono di per sé trasversali ma che sono anche connotate da una valutazione condotta principalmente nell'ottica della tutela dell'ambiente. In secondo luogo, abbiamo le nuove competenze "pesanti", quali quelle relative alle infrastrutture, ai trasporti e alla mobilità, all'energia e alla transizione energetica e all'edilizia, precedentemente proprie di altri dicasteri e ora da integrare in un quadro più ampio e coerente ai fini della transizione ecologica. Infine, il terzo livello è rappresentato da competenze completamente trasversali, il cui esercizio, se frazionato tra diverse amministrazioni, avrebbe dovuto riunire plurimi uffici all'interno di procedimenti decisionali più ampi.

Si osservi inoltre che il Ministero francese, nella sua ultima versione<sup>32</sup>, ha assunto una simile forma organizzativa sulla scorta dell'esperienza amministrativa degli ultimi quindici anni e in virtù delle nuove istanze di carattere ambientale provenienti dalla società civile<sup>33</sup>.

Quanto al primo fattore, coerentemente con quanto affermato nel paragrafo precedente, si ricordi che dal 2007 al 2016 il Ministero francese ha inglobato lo sviluppo sostenibile nella sua denominazione<sup>34</sup>, mentre nella configurazione attuale esso costituisce solo uno degli ambiti nei quali il *Ministre* è chiamato ad esercitare il proprio potere, in virtù di apposite funzioni e competenze amministrative<sup>35</sup>. La trasformazione del 2007 recava con sé la volontà di rendere l'ecologia centrale e trasversale all'interno di tutte le politiche pubbliche, quella del 2017 costruisce invece un'organizzazione al servizio

---

financiere/142-l-avenir-de-l-intermediation-financiere/3905-mettre-la-finance-au-service-de-la-transition-ecologique.

<sup>32</sup> Il *Ministère* è stato sottoposto ad un primo riassetto organizzativo nel 2020 (*Décret n° 2020-869 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique*, in *JORF* del 17 luglio 2020) dopo l'istituzione nel 2017, a testimonianza della portata di questa novità in un ordinamento che, comunque, aveva già affrontato radicali trasformazioni dell'apparato pubblico a presidio dell'interesse ambientale.

<sup>33</sup> M. MONTEDURO, *Funzioni e organizzazioni amministrative: dall'antagonismo all'integrazione tra ambiente e sviluppo*, in G. ROSSI-M. MONTEDURO (a cura di), *Ambiente e Sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>34</sup> L. BONNAUD-P. LASCOUMES, *Quelle administration pour le développement durable?* in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 1/2015, pp. 9-12.

<sup>35</sup> Art. 1, *Décret n° 2020-869 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique*, in *JORF* del 17 luglio 2020.

dell'ecologia e, in particolare, della transizione ecologica, verso gli obiettivi sanciti dall'Accordo di Parigi e dall'Unione Europea<sup>36</sup>.

Non a caso, e qui veniamo al secondo fattore da prendere in considerazione, l'architettura ministeriale appare funzionale all'attuazione della *Loi Climat et Résilience* di recente approvazione<sup>37</sup>. Guardando alla transizione ecologica, alle nuove modalità che ispireranno i processi decisionali in materia, ai nuovi obiettivi di tutela dell'ambiente e a un'idea di sviluppo incentrata sulla *blue economy*<sup>38</sup>, questo documento diviene assolutamente interessante per almeno tre ordini di ragioni.

In primo luogo, gli otto titoli che stilano l'agenda della transizione ecologica<sup>39</sup> sono trasversali e, quindi, almeno in via di principio la riorganizzazione ministeriale si presterebbe meglio al perseguimento degli obiettivi vincolanti. Ciononostante, è interessante notare come il modello francese si presti anche ad uno studio "allargato" a quelle strutture che, nel tempo, si renderanno necessarie per supportare l'amministrazione centrale<sup>40</sup>. In questo senso, solo la prassi, unita all'urgenza di investire le risorse europee per la ripresa post pandemia, saprà chiarire se il modello così proposto sia in grado di assicurare gli ambiziosi *targets* o se difetterà di coordinamento o di ipertrofia.

In secondo luogo, l'approvazione della *Loi*, che è direttamente connessa ai temi della transizione di cui dovrà farsi carico il *Ministre*, dimostra come la transizione parta effettivamente "dal basso". Il testo normativo in questione ha trovato infatti fondamento in una Convenzione precedentemente e appositamente redatta dai cittadini, e il cui testo finale è stato inviato direttamente all'Assemblea

---

<sup>36</sup> Si consideri che dal 2016 l'ordinamento giuridico francese è stato fortemente innovato con l'introduzione del principio di solidarietà ecologica, che costituisce un principio ad alto potenziale di rinnovamento della *policy* in materia ambientale (cfr. M. LUCAS, *Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 4/2020, pp. 715 ss.

<sup>37</sup> *LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, in *JORF* del 24 agosto 2021.

<sup>38</sup> Il concetto, ideato da Gunter Pauli (G. PAULI, *Blue Economy 3.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2020), punta ad un sistema economico improntato alla rigenerazione. Si segnala, in particolare, che ormai è divenuto parte anche delle politiche dell'Unione Europea, come dimostra la Comunicazione della Commissione *On a new approach for a sustainable blue economy in the EU. Transforming the EU's Blue Economy for a sustainable future* [COM(2021) 240].

<sup>39</sup> <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>.

<sup>40</sup> Si pensi all'istituzione dell'Alto Consiglio per il Clima [cfr. L. COLELLA, *L'Haut Conseil pour le climat in Francia. Una istituzione della transizione ecologica*, in *Queste istituzioni*, 2021, pp. 8 ss.] nonché alla rete di servizi territoriali che dovranno "collegarsi" al super-Ministero richiedendo, eventualmente, la previsione di nuovi uffici, strutture dipartimentali e istituzioni della transizione ecologica.

Nazionale per lo svolgimento dei lavori parlamentari. L'esperienza ha visto il coinvolgimento di 150 cittadini francesi scelti in modo casuale, ma selettivamente in termini di provenienza e fasce d'età, in modo da rappresentare le diversità della popolazione nazionale.

In terzo luogo, i cittadini hanno condensato nel documento le loro proposte per il conseguimento dell'obiettivo del taglio del 40% delle emissioni climalteranti entro il 2030. Queste risposte condizioneranno i progetti e le misure che il Governo dovrà vagliare in un percorso di transizione che ha una prima breve scadenza (il 2030) e dei parametri ben delineati, rappresentanti dagli obiettivi vincolanti europei, "aggravati" dal meccanismo di funzionamento del *Next Generation EU*, nonché dall'ormai certificata volontà popolare<sup>41</sup>.

Venendo all'esperienza spagnola, rispetto a quella francese appena menzionata, è possibile evidenziare preliminarmente un elemento di analogia e uno di contrasto. L'analogia sta nel fatto che il nuovo *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* è il risultato di un processo ventennale di ristrutturazione del Ministero dell'Ambiente, che ha avuto ad oggetto l'attribuzione di nuove funzioni e competenze. L'elemento di divergenza, invece, sta nel modello prescelto: mentre in Francia esisteva già un'amministrazione centrale ambientale forte e trasversale nei suoi compiti, che è stata ora rafforzata da direzioni nuove e più ampie per orientare completamente l'azione amministrativa verso la transizione ecologica, l'intervento normativo in Spagna invece si è limitato a riordinare le competenze ministeriali, avendo soprattutto cura di aggiungere quelle in materia di energia per attuare la transizione energetica e produttiva<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Emblematica è la modifica del Codice dell'Istruzione, che contempla ora, tra gli insegnamenti relativi all'educazione ambientale, lo studio della transizione ecologica come concetto ulteriore e terzo rispetto a quello dello sviluppo sostenibile (Art. 5, comma 1: *Le code de l'éducation est ainsi modifié : 1o Après la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 111-2, est insérée une phrase ainsi rédigée : «Elle développe les connaissances scientifiques, les compétences et la culture nécessaires à la compréhension des enjeux environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques de la transition écologique et du développement durable»*).

<sup>42</sup> Art. 1, comma 1: *«El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es el Departamento competente, en el ámbito de la Administración General del Estado, para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, prevención de la contaminación, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad, de los bosques, del mar, agua y energía para la transición a un modelo productivo y social más ecológico, así como la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial»*.

Per quanto riguarda la sua struttura, il Ministro dispone del potere di elaborare la politica del Governo nell'ambito della transizione ecologica, che comprende diverse aree e settori di intervento, a ciascuno dei quali corrisponde un'apposita direzione ministeriale con le relative funzioni. La struttura verticistica politica è completata dai Segretari di Stato, che dipendono direttamente dal Ministro<sup>43</sup>. Le Direzioni in cui si articola il dicastero sono: Politiche energetiche e miniere, Acqua, Qualità e valutazione ambientale, Mare e coste, Biodiversità, boschi e desertificazione, Politiche contro il calo demografico e Servizi.

Come anticipato, la spinta decisiva alla creazione del *Ministerio* è rappresentata dall'urgenza del Governo spagnolo di varare una legge nazionale sul clima<sup>44</sup> e di ammodernare il sistema di produzione e di approvvigionamento energetico<sup>45</sup>. Il primo passo è stato compiuto con l'approvazione da parte del Parlamento della *Ley 7/2021*<sup>46</sup>; energia e clima sono integrati nel testo di legge, a testimonianza delle due priorità e della volontà del legislatore di procedere in modo integrato pianificando una transizione energetica che tocchi il 74% della produzione di energia da fonti rinnovabili entro il 2030<sup>47</sup>.

Sebbene i contesti finora analizzati siano profondamente diversi tra loro, è possibile intravedere una tendenza nelle esperienze appena citate. In entrambi i casi, infatti, il piano organizzativo e quello normativo sono andati, più o meno, di pari passo, vale a dire che al processo di riorganizzazione è seguita una legislazione di programmazione. Questa tendenza, se confermata nelle fattispecie

---

<sup>43</sup> Art. 1, comma 4: «*Son órganos superiores y directivos del Departamento, dependientes directamente del titular del Ministerio: a) La Secretaría de Estado de Energía. b) La Secretaría de Estado de Medio Ambiente. c) La Secretaría General para el Reto Demográfico. d) La Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.*»

<sup>44</sup> 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*, INAP, Madrid, 2018, pp. 212 ss.

<sup>45</sup> 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 energético*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp. 103 ss.

<sup>46</sup> *Ley 7/2021 de 20 mayo, de cambio climático y transición energética*, in *Boletín Oficial del Estado*, n. 121 del 21 maggio 2021.

<sup>47</sup> Oltre a tale obiettivo, l'art. 3 prevede, entro il 2030: la riduzione di emissioni climalteranti del 23% rispetto al 1990, l'inserimento nel mercato di consumo di una quota di energia prodotta da fonti rinnovabili pari al 42% e il miglioramento dell'efficienza energetica almeno del 39,5%.

di studio e se replicata anche in altri paesi europei, potrebbe essere indice del fatto che gli ordinamenti nazionali ritengono di dover affrontare la sfida della transizione ecologica e gli obiettivi sfidanti imposti dall'Unione Europea con nuove forme di organizzazione, nuove funzioni e nuove competenze. Ciò detto, si intende passare ad analizzare il caso italiano, per verificare se il legislatore abbia inteso rendere la transizione ecologica fulcro dell'azione amministrativa e se vi sono delle analogie con quanto susposto nel modello ministeriale prescelto.

4. *Sul rapporto tra funzione e organizzazione amministrativa: una premessa*

L'analisi del nuovo modello organizzativo a presidio della transizione ecologica in Italia dev'essere preceduta da una breve premessa sul ruolo di funzioni e organizzazioni nel sistema amministrativo. Questa si assume come fondamentale in un ordinamento giuridico come quello nazionale, connotato da una notevole complessità organizzativa, legata soprattutto a un considerevole numero di soggetti pubblici latori di interessi contrapposti, che spesso generano frizioni e sovrapposizioni tali da richiedere riassetto organizzativi o riforme di semplificazione<sup>48</sup>. Come si vedrà, tutto ciò assume ancor più pregnanza nella materia ambientale.

A tal proposito, si ritiene utile recuperare la celebre lezione di Giannini «in principio sono le funzioni»<sup>49</sup>, in virtù della quale i processi di riforma dell'amministrazione, anche quelli di pura razionalizzazione, dovrebbero essere anticipati e supportati da un'analisi giuridica delle funzioni che quei pubblici poteri saranno chiamati a esercitare. Pertanto, il riordino dei pubblici poteri dovrebbe essere accompagnato da un riordino delle funzioni, onde evitare la scomposizione e la frammentazione delle materie oggetto dell'intervento pubblico e delle medesime funzioni, che portano ad un'irrazionale attribuzione di competenze, giustificata esclusivamente da contingenze e non da uno schema razionale<sup>50</sup>.

Pur conoscendo l'ordinamento giuridico plurime definizioni, appare lecito sostenere che la funzione si profila come l'elemento di maggiore connotazione dell'amministrazione, tanto che nella dottrina è invalsa anche

---

<sup>48</sup> G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, pp. 53 ss.

<sup>49</sup> M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, pp. 11 ss.

<sup>50</sup> M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit.

l'interpretazione dell'amministrazione come funzione, in quanto preposta al perseguimento di fini pubblici che sono appositamente individuati dalla legge<sup>51</sup>. Essa rappresenta quindi la ragion d'essere dell'amministrazione e ne riflette la posizione nei confronti della società<sup>52</sup>.

Pertanto, il rapporto tra funzione e organizzazione appare fortemente interconnesso. Quest'ultima può essere intesa come l'apparato costituito da soggetti che svolgono attività di pubblica amministrazione oppure come il complesso di funzioni che organizzano l'esercizio dei pubblici poteri<sup>53</sup>, ma in entrambi i casi ha una funzione alla base. Invero, l'insieme degli uffici pubblici chiamati a svolgere le attività amministrative è individuato sulla base della loro idoneità o meno a portarle a compimento e, in modo analogo, i pubblici poteri vengono prescelti in relazione alle funzioni che la struttura di riferimento sarà chiamata ad esercitare. Rovesciando la prospettiva, l'organizzazione è fattore dinamico che incide sull'esercizio e sullo sviluppo dell'azione amministrativa, dunque non è un elemento statico che si risolve nella mera istituzione di un ufficio<sup>54</sup>. È indubbio, quindi, che nel sistema amministrativo italiano vi sia un forte legame tra l'elemento dell'organizzazione e quello della funzione e che, per tornare alla lezione di Giannini, dalla valutazione consequenziale di questi due elementi dipende l'efficacia dell'azione dei pubblici poteri.

Insistendo sul suo ruolo ordinatore, la funzione è anche ciò che delimita confini e contenuti dell'organizzazione e delle attività amministrative. In altri termini, lo studio delle funzioni consente di cogliere l'essenza dell'attività amministrativa, dimodoché le competenze siano attribuite solo ai soggetti che possiedono le giuste caratteristiche per lo svolgimento delle attività. In definitiva, una simile interpretazione giuridica di carattere preventivo provvede a delimitare

---

<sup>51</sup> Sull'amministrazione come funzione si veda SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Cedam, Padova, 1937, pp. 90 ss.; ID., *Poteri. Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 177 ss.; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, p. 118 ss.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 20 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, pp. 73 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, pp. 69 ss.

<sup>52</sup> G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo*, III ed., vol. I, Giuffrè, Milano, pp. 23.

<sup>53</sup> C. FRANCHINI-G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 73 ss.

<sup>54</sup> M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 130.

il campo d'intervento cui fa riferimento la legge, a identificare lo scopo cui l'azione amministrativa dovrà tendere, a enumerare i compiti che l'amministrazione dovrà adempiere in vista dello scopo ultimo e, infine, a individuare tutti i soggetti destinatari dell'azione, nonché i portatori di interesse<sup>55</sup>.

Se lo schema appena delineato appare assolutamente logico e razionale, la linearità del ragionamento teorico perde di efficacia quando il legislatore si trova a gestire funzioni multiformi, come quelle che tendono alla tutela dell'ambiente, e a dover scegliere una struttura servente da approntare a tale scopo. Le ragioni che portano a queste difficoltà sono ben note e appartengono al dibattito classico sull'emersione dell'interesse giuridico ambientale all'interno dell'ordinamento<sup>56</sup>. In questa sede, ci si limita a riprendere i cardini, poc'anzi menzionati, del processo logico-giuridico che attiene allo studio delle funzioni – materia, scopo, attribuzione e destinatari – mettendone in risalto i profili critici.

Quanto alla materia, quella ambientale è *ex se* estremamente trasversale e si presta facilmente alla frammentazione. Invero, essa interseca interessi profondamente diversi da quelli tipicamente connessi con il bene ambiente e con la sua protezione; inoltre, dal momento che quest'ultimo viene spesso preso in considerazione non unitariamente, ma in rapporto alle sue plurime matrici, in relazione alle quali sono previste specifiche competenze<sup>57</sup>, non è astrattamente possibile confinare la materia entro campi di applicazione certi. Venendo al profilo funzionale, si coglie la medesima problematicità: le funzioni di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non sono sussumibili all'interno delle categorie

---

<sup>55</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 36 ss.

<sup>56</sup> Per alcuni contributi in materia, si fa rinvio a: M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 15 ss.; V. ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, pp. 8 ss.; G. PERICU, *Emersione e composizione dei vari interessi concorrenti nelle vicende energetico-ambientali*, in *Studi in memoria di Enzo Capaccioli*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 393 ss.; F. GIAMPIETRO, *Dalle leggi sugli interessi pubblici ambientali alla tutela dell'ambiente: una svolta difficile, ma necessaria*, in *Giur. it.*, 1991, IV, pp. 333 ss.; G. COGLIANDRO, *La distribuzione orizzontale delle competenze e delle funzioni ambientali a livello statale e le relative implicazioni e difficoltà*, in *Studi parlamentari*, 1993, pp. 5 ss.; F. FONDERICO, *Riforma amministrativa e tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, pp. 1009 ss.; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in questa *Rivista*, n. 2/2020; A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 121 ss.;

<sup>57</sup> La scomposizione dell'ambiente nelle sue matrici fondamentali è prevista sin dalla L. 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del Ministero. Sul punto, si veda: F. SALVIA, *Il ministero dell'ambiente*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989; L. CARBONE-F. PATRONI GRIFFI, *Il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000.

classiche, tanto che gli obiettivi delle stesse non sono ricavabili, se non indirettamente, neppure dalle disposizioni di legge<sup>58</sup>. È evidente che, dati i fattori che precedono, la distribuzione delle competenze in materia ambientale appaiono ramificarsi attraverso una rete multilivello che, in ossequio al principio di sussidiarietà, coinvolge tutte le amministrazioni, dal livello sovranazionale fino a quello locale<sup>59</sup>. Infine, sui destinatari, non possiamo che rilevare come le funzioni ambientali sono in grado di dispiegare i propri effetti tanto nella sfera privata individuale e imprenditoriale quanto in quella pubblica e collettiva.

Ebbene, le criticità evidenziate si ripercuotono inevitabilmente sulle scelte dell'organizzazione ministeriale a presidio dell'ambiente. D'altronde, l'istituzione del Ministero dell'Ambiente è apparsa come necessaria proprio per assegnare ad un'amministrazione centrale il compito di curare pedissequamente l'interesse soggettivo all'ambiente, che risultava invece schiacciato all'interno di altri dicasteri, privo di una vera e propria rilevanza autonoma nel panorama amministrativo nazionale<sup>60</sup>. Così, in modo analogo a quanto accaduto negli altri paesi europei, il dicastero responsabile delle politiche ambientali è stato interessato da alcuni cambiamenti di carattere organizzativo, che si sono resi sempre più impellenti per via del rafforzamento delle istanze ambientaliste e anche in virtù del fatto che, almeno all'inizio dell'esperienza ministeriale, molti erano i soggetti che si occupavano di ambiente e il nascente Ministero non disponeva ancora di tutte le funzioni<sup>61</sup>. Per lungo tempo, dunque, al Ministro sono state riservate le funzioni tipiche di protezione e conservazione del bene ambiente, ma non erano ancora fruibili quelle di "trasformazione", ossia di quelle

---

<sup>58</sup> Secondo la tripartizione in funzioni di organizzazione, di ordine e di benessere [S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, voll. I-III, Giuffrè, Milano, 2003], le funzioni ambientali non rientrano a pieno titolo in nessuna di esse. Le uniche indicazioni, peraltro indirette, provengono dalle disposizioni di legge: l'art. 2, comma 2, D.lgs. n. 152/2006 delimita l'intervento pubblico in materia ambientale ancorandolo alla «promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

<sup>59</sup> Anche l'ordinamento sovranazionale è caratterizzato dalla presenza di funzioni amministrative, poteri e competenze che regolano le attività affidate alle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli interessi perseguiti dall'Unione (B.G. MATTARELLA, *Le funzioni*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2018, pp. 145 ss.

<sup>60</sup> In dottrina si è sottolineato come l'interesse soggettivo all'ambiente, per essere tutelato a livello amministrativo, debba godere di assegnazione specifica ad un'amministrazione [F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, pp. 221].

<sup>61</sup> G. ROSSI, *op. cit.*, p. 54 ss.

volte a integrare l'interesse ambientale anche in altri settori delle politiche pubbliche, *in primis* quelli relativi alle infrastrutture e ai trasporti nonché allo sviluppo economico-industriale<sup>62</sup>.

Nonostante l'incompletezza, l'unica vera razionalizzazione dell'organizzazione ministeriale si è avuta con l'approvazione del d.lgs. n. 300/1999 di riordino delle amministrazioni centrali, grazie al quale il Ministero assunse la denominazione di "Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio" e acquisì nuove funzioni, anche se talune di queste, direttamente riconducibili all'ambiente, permanevano ancora in capo ad altre amministrazioni, contribuendo così a generare l'elefantiasi dell'organizzazione complessiva a tutela dell'ambiente. Tale *vulnus* si è accentuato anche per via della contemporanea affermazione del principio di sviluppo sostenibile<sup>63</sup>, che ha disvelato il preponderante ruolo delle politiche ambientali per lo sviluppo; l'interesse ambientale non poteva più essere relegato a mero interesse oppositivo, doveva ora integrarsi nelle politiche di sviluppo nazionali.

La questione non è di poco conto e ha una rilevanza notevole anche sotto il profilo organizzativo. Ambiente e sviluppo recano con sé interessi apparentemente contrapposti e, dunque, richiedono l'esercizio di funzioni amministrative profondamente diverse tra loro, basti pensare allo scopo perseguito. A tal fine, la possibile relazione tra interessi e funzioni assumerà contorni diversi a seconda del modello relazionale (e organizzativo) prescelto. Nell'esperienza più recente, all'interno della quale possiamo collocare anche il *Ministère* transalpino, si sta cercando di instaurare un rapporto giuridico di tipo conformativo tra i due interessi, tale per cui l'ambiente è matrice dello sviluppo. Se questo è vero, il modello organizzativo che fa da cornice riflette una «conversione» prospettica in base alla quale perseguire un miglioramento dello stato dell'ambiente conduce direttamente anche allo sviluppo e alla prosperità economico-sociale<sup>64</sup>. Sotto questo profilo devono leggersi gli ultimi interventi

---

<sup>62</sup> M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, p. 100. Si veda anche la critica alla contrapposizione tra il ministero «dei costruttori» e quello «degli ambientalisti» come sostenuto da B. CARAVITA, *Stato, regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell'ambiente: i problemi di raccordo di competenze*, in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 370.

<sup>63</sup> Si pensi alla codificazione di tale principio all'art. 3-quater, D.lgs. n. 152/2006, che vincola l'attività dell'amministrazione all'utilizzo delle risorse a tutela delle generazioni future.

<sup>64</sup> Si fa riferimento all'elaborazione dottrina che vede una tripartizione dei modelli relazionali tra ambiente e sviluppo [M. MONTEDURO, *op. cit.*, p. 61 ss.]. Un primo modello, quello della contrapposizione, vede la separazione tra organizzazioni amministrative di tutela dell'ambiente e

normativi, antecedenti all'istituzione del Ministero della Transizione Ecologica, che hanno contribuito ad alterare le figure organizzative nel tentativo di intercettare proprio questo nuovo rapporto tra ambiente e sviluppo<sup>65</sup>.

Appurato che sussiste un legame indissolubile tra funzione e organizzazione e che trovare il suo equilibrio nell'ambito delle strutture a presidio dell'ambiente è un'operazione delicata e intricata, si passa ora ad esaminare il fascio di norme che hanno dato luogo ad una nuova forma ministeriale, al fine di comprendere le ragioni alla base di tale scelta e i possibili percorsi evolutivi.

#### *5. Spunti e riflessioni sull'istituzione e sull'organizzazione del Ministero della Transizione Ecologica*

Per quanto il ricorso alla decretazione d'urgenza per la sua istituzione non sia scevro di critiche dal punto di vista costituzionale<sup>66</sup>, il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) nasce a fronte della straordinaria necessità e urgenza di riunire in un unico centro le competenze proprie del precedente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e quelle in materia di energia, attribuite principalmente al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), ma sparse anche in altri centri amministrativi<sup>67</sup>. Inoltre, sempre per le medesime ragioni di straordinaria necessità e urgenza, alla creazione del MiTE ha fatto seguito la previsione di un apposito comitato interministeriale, che avrà il compito di tentare il coordinamento nazionale tra le politiche per la transizione ecologica<sup>68</sup>.

Da queste battute iniziali è possibile ricavare alcune preliminari importanti assunzioni.

In via principale, quella del MiTE appare, più che un'istituzione *ex novo*, un allargamento di competenze del preesistente MATTM, al quale viene

---

organizzazioni preposte allo sviluppo economico. Il secondo modello, quello della conciliazione, punta al coordinamento delle organizzazioni, mentre terzo, quello della conversione, è la chiave per assicurare l'attuazione delle politiche di transizione ecologica e di sviluppo sostenibile.

<sup>65</sup> A tal proposito, si consideri l'istituzione del Comitato per il capitale naturale *ex art.* 67, l. n. 221/2015, l'introduzione del sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali *ex art.* 70, l. n. 221/2015, nonché l'istituzione delle zone economiche ambientali, a norma del d.l. n. 111/2019.

<sup>66</sup> D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2021, pp. 37 ss.

<sup>67</sup> Decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 (convertito in L. 22 aprile 2021, n. 55), *considerato*.

<sup>68</sup> Decreto-legge n. 22/2021, art. 4.

sostanzialmente demandata anche la gestione delle politiche energetiche<sup>69</sup>. Ciononostante, si tratta di un'espansione importante della sfera di competenza ministeriale, che va letta alla luce del contesto politico e amministrativo che vi fa da sfondo. Il Ministero italiano, pur richiamando alla mente il *Ministerio* spagnolo, che ha beneficiato della medesima operazione, ha preso le mosse da presupposti ed esigenze diverse, maturati in modo decisivo all'apice della crisi pandemica<sup>70</sup>. Di fatto, al momento dell'approvazione del "Decreto Ministeri" il percorso europeo per la ripresa era già tracciato e non vi sono dubbi che uno degli elementi imprescindibili di tale strategia sia proprio la transizione ecologica, che è stata individuata quale principio-obiettivo e quale presupposto indefettibile per l'erogazione dei prestiti e delle sovvenzioni che dovranno sostenere le riforme e gli investimenti da effettuarsi in ciascuno Stato membro. Conseguenzialmente, quanto premesso ha e avrà un'incidenza ragguardevole sulle amministrazioni nazionali, se non altro perché agli Stati membri occorreranno apparati pubblici in grado di dare concreta attuazione ai piani di ripresa, dall'elaborazione dei progetti alla scelta di quelli più adeguati in termini di sviluppo, dalla cantierizzazione al monitoraggio dello stato di avanzamento, il tutto nel rispetto dei principi di legalità e di funzionamento del procedimento amministrativo.

Pertanto, sia consentito enunciare che, con la nascita del MiTE, si assiste ad una sorta di "matrimonio di comodo" tra ambiente e sviluppo<sup>71</sup>. Invero, nelle intenzioni del legislatore, i due interessi, apparentemente e storicamente in conflitto tra loro, dovranno bilanciarsi, in ossequio al principio di integrazione europeo e agli obiettivi di transizione, proprio all'interno della nuova struttura.

---

<sup>69</sup> L'art. 35, comma 2, lett. b), del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal d.l. n. 22/2021, stabilisce che al MiTE spetta la «definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essa inerenti». La competenza in materia di energia è a tutto tondo, se si considera che il MiTE dispone anche dei poteri autorizzativi per la realizzazione di impianti di produzione di energia (da qualsiasi fonte) di competenza statale, di poteri di promozione della liberalizzazione del mercato dell'energia e di poteri di programmazione per l'adeguamento delle infrastrutture energetiche.

<sup>70</sup> Come evidenziato nel § 3, in Spagna mancava una legge sul clima e il paese scontava un'arretratezza nel processo di transizione energetica, dunque si rendeva necessaria una struttura che provvedesse concretamente a colmare le lacune nazionali rispetto agli obiettivi della neutralità climatica e dell'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, fissati dall'ordinamento europeo. In Italia, la spinta decisiva ha avuto invece una connotazione prevalentemente politica.

<sup>71</sup> Durante la presentazione delle linee programmatiche del MiTE dinanzi alle Commissioni congiunte Industria e Attività Produttive/Ambiente di Camera e Senato del 16 marzo 2021, il Ministro ha affermato che «la nuova missione del Ministero (...) integra e permea gli aspetti di protezione ambientale nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e della transizione ecologica».

Non è quindi frutto di una scelta casuale che l'allargamento delle competenze ministeriali abbia riguardato un processo, quello di transizione energetica, che costituisce una delle parti più importanti della più ampia evoluzione rappresentata dalla transizione ecologica, nonché uno dei capitoli più notabili del Piano di Ripresa e di Resilienza (PNRR) presentato dall'Italia per l'utilizzo dei fondi del *Next Generation EU*<sup>72</sup>.

Eppure, ragionando in termini di funzioni, se è vero che lo scopo ultimo da perseguire è comune alla maggior parte delle politiche pubbliche e degli apparati che sono incaricati della loro attuazione, e coincide con la transizione ecologica, materia che di per sé si presta ad una trasversalità persino superiore a quella della materia ambientale, è inevitabile domandarsi perché il legislatore non abbia assegnato ulteriori competenze al MiTE, su tutte quelle concernenti le infrastrutture e i trasporti<sup>73</sup>. Anche in vista dell'attuazione del PNRR, che ha esplicitato ulteriormente la centralità dell'obiettivo in questione, è lecito interrogarsi se non vi fossero davvero i presupposti per la formazione di un "super-Ministero" come quello transalpino.

Ragionando in termini generali e astratti, il vantaggio di un "super-Ministero" sta nella sua forza accentratrice: l'avocazione dei procedimenti (almeno di quelli più rilevanti) e delle valutazioni inerenti al nügolo di interessi connessi con la transizione ecologica renderebbe di fatto tale struttura il propulsore dell'intero processo di transizione ecologica dell'ordinamento nazionale. Con questa affermazione non si vuole certamente negare che un simile

---

<sup>72</sup> La seconda componente della Missione 2 ("Rivoluzione verde e transizione ecologica"), dedicata a "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile", prevede investimenti per 23,78 miliardi di euro, di cui 5,9 miliardi specificamente destinati per l'incremento della quota di energia prodotta da fonti di energia rinnovabile. Queste previsioni si incastrano con le nuove competenze attribuite al MiTE, posto che il settore energetico è ricondotto nel suo alveo dalla nuova lettera b) dell'art. 35, D.lgs. n. 300/1999. Il Ministro, dunque, in quanto soggetto unico, dovrebbe assicurare la coerenza degli investimenti nella produzione da fonti rinnovabili, anche in ragione del fatto che le sue competenze si estendono anche alla gestione degli impianti e dei combustibili con maggiore impatto sull'ambiente.

<sup>73</sup> Le disposizioni del "Decreto Ministeri" hanno inciso anche sul Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, oggi denominato "Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili". Per quanto riguarda le attribuzioni di cui all'art. 41, D.lgs. n. 300/1999, esse non sono state alterate, mentre la sua organizzazione, come previsto dagli artt. 2, 5 e 10 del d.l. n. 22/2021, è stata rivista con la firma del d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 115 (pubblicato in G.U. n. 191 dell'11 agosto 2021) recante il nuovo regolamento di organizzazione. L'articolazione interna del ministero prevede l'esercizio di competenze in materie che saranno destinate a intercettare anche le attribuzioni del MiTE, basti pensare solo al nuovo Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, e, pertanto, sarà necessario un coordinamento.

ruolo sia stato attribuito al MiTE – come peraltro traspare in modo evidente dal combinato disposto del “*Decreto Ministeri*” e del “*Decreto Governance*”<sup>74</sup> – ma si ritiene che questa sua posizione dovrà essere condivisa con altre amministrazioni centrali, almeno sotto taluni profili. Si insista allora su quest’ultimo punto, in virtù del quale si dovrebbe ponderare la probabile duplice volontà del legislatore di optare per una razionalizzazione e non per una rivoluzione. Infatti, da un lato, si è preferito non gravare l’organizzazione esistente di un carico amministrativo eccessivo, tenuto anche conto del fatto che l’organico del MATTM era già di per sé insufficiente per gestire le precedenti funzioni ad esso attribuite<sup>75</sup>; dall’altro, mantenere separati taluni interessi giuridici consente una rappresentanza e un bilanciamento degli stessi maggiore, laddove venissero contemporaneamente in rilievo nel medesimo procedimento.

Peraltro, va sottolineato che l’aggiunta puntuale delle competenze in materia di energia deriva dal fatto che la transizione ecologica albergava già nel novero delle competenze ministeriali, dunque non si è evidentemente avvertito come indispensabile procedere con una rivisitazione profonda dell’organizzazione. In effetti, all’interno del MATTM operava già il Dipartimento per la Transizione Ecologica e gli Investimenti verdi (DITEI)<sup>76</sup>, che abbracciava temi dotati di una trasversalità intrinseca e connessi con lo sviluppo, quali, a titolo esemplificativo, l’economia circolare e la programmazione degli investimenti sostenibili. Orbene, le disposizioni del “*Decreto Ministeri*” si innestano su questa piattaforma senza stravolgerla, come dimostra anche il trasferimento al MiTE della Direzione Generale per l’Approvvigionamento, l’Efficienza e la Competitività Energetica (DGAECE) e della Direzione Generale

---

<sup>74</sup> Basti pensare al ruolo che viene ad assumere all’interno del CITE (previsto però per esigenze di coordinamento di cui un “super-Ministero” probabilmente non avrebbe avuto bisogno) e, soprattutto, alla posizione all’interno della cabina di regia nell’attuazione del PNRR e del PNIEC.

<sup>75</sup> Secondo quanto previsto dal regolamento di organizzazione di cui al d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 97 (come modificato dal d.p.c.m. 6 novembre 2019, n. 138), la dotazione organica del MATTM è di 917 unità. Il personale effettivamente in servizio al 1° gennaio 2020 era di sole 506 unità (MATTM, Piano della Performance 2020-2022, consultabile al sito [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza\\_valutazione\\_merito/20200625\\_pianodellaperformance\\_2020\\_mattm.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/20200625_pianodellaperformance_2020_mattm.pdf)). Il fenomeno del sottodimensionamento riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, ma è destinato ad aggravarsi per un’amministrazione come quella in esame, viste le funzioni e le competenze che le sono state attribuite.

<sup>76</sup> Il Dipartimento per la Transizione ecologica e gli Investimenti Verdi cura le competenze del Ministero in materia di economia circolare, contrasto ai cambiamenti climatici, efficientemente energetico, miglioramento della qualità dell’aria e sviluppo sostenibile, cooperazione internazionale ambientale, valutazione e autorizzazione ambientale e di risanamento ambientale.

per le Infrastrutture e la Sicurezza dei Sistemi Energetici e geominerari (DGISSEG), incardinate presso lo Sviluppo Economico<sup>77</sup>.

L'altro elemento centrale di analisi da approfondire è quello relativo al coordinamento, anch'esso individuato come fattore che ha accompagnato il decreto di istituzione del MiTE. Sul punto, il legislatore sembra essere partito da un dato di fatto piuttosto lampante: uno dei problemi atavici che affliggono l'amministrazione italiana è quello della mancanza di organicità, che porta alla necessità di servirsi di forme di coordinamento e, con esse, al rischio dell'abuso di tali strumenti<sup>78</sup>. Quanto alla mancanza di organicità, si è già detto della conflittualità tra amministrazioni diverse che svolgono funzioni ed esercitano competenze apparentemente confliggenti tra loro. La debolezza del "centro" si coglie però – prima ancora che analizzando i rapporti esterni – già nella disamina della struttura interna degli uffici ministeriali<sup>79</sup>. Il MiTE, così come il precedente MATTM, ha perseguito un modello gerarchico-funzionale ibrido, che, invece di optare univocamente per un'ossatura dipartimentale ovvero direzionale, si sostanzia nella compresenza di tre Dipartimenti e di dieci Direzioni<sup>80</sup>. Nel caso del MiTE, poi, questo difetto di coordinamento "interno" si fa ancora più marcato se si considera che, contrariamente alla natura delle sue attribuzioni, l'amministrazione non ha una connotazione tecnica, dovendosi servire, per tali

---

<sup>77</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. 22/2021, le direzioni, con relativa dotazione organica e dirigenziale, sono state trasferite al MiTE, nel quale sono state trasformate nel "Dipartimento per l'Energia e il Clima" (DiEC) e, al suo interno, operano tre direzioni generali: per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica (AECE), per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari (ISSEG) e per il clima, l'energia e l'aria (CLEA).

<sup>78</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, 1993, pp. 27 ss. In tale rapporto, noto anche come *Rapporto Cassese*, si sottolinea, in particolare, l'incerta distribuzione di funzioni e il difficile rapporto tra uniformità dei tentativi di riforma e difformità di fatto. Queste patologie inducono a moltiplicare gli strumenti di coordinamento al punto tale che si addiuvano al risultato paradossale di dover coordinare gli stessi coordinatori.

<sup>79</sup> Basti pensare al fatto che, da un punto di vista organizzativo, l'amministrazione italiana ha fatto ricorso a forme "ibride" che integrano elementi sia del modello dipartimentale di derivazione francese che del modello per direzioni di derivazione anglosassone (e il MiTE è tra questi). In particolare, si evidenzia come ogni ministero abbia optato per modelli diversi [L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 173 ss.].

<sup>80</sup> Il Dipartimento per l'Energia e il Clima (DiEC) è affiancato dal Dipartimento per la Transizione Ecologica e gli Investimenti verdi (DiTEI) e dal Dipartimento per il Personale, la Natura, il Territorio e il Mediterraneo (DiPENT). Oltre alle dieci direzioni incasellate all'interno dei tre dipartimenti, completano la geografia amministrativa gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Invero, va ricordato che il MiTE ha un'importante articolazione "esterna" composta da enti pubblici vigilati, organismi di supporto ed enti *in house*.

finalità, di enti pubblici<sup>81</sup> che, anche a seguito della presente razionalizzazione, rimangono estranei alla struttura centrale del Ministero. Di conseguenza, uno dei sintomi di questa ipertrofia è proprio l'assoluta necessità di ricorrere al coordinamento interno, prima ancora che esterno verso gli altri apparati pubblici. Non stupisce dunque che l'esperienza ministeriale degli ultimi anni sia stata caratterizzata dal fiorire di uffici di diretta collaborazione<sup>82</sup>, che puntano a deflettere il coordinamento di tutte le ramificazioni ministeriali che spetterebbero al vertice politico.

Il fatto che il legislatore si sia premunito di uno strumento di coordinamento desta quindi preoccupazione quanto all'efficacia dell'azione amministrativa, ma non desta stupore. Come accennato, dobbiamo ricordare che ai problemi latenti del sistema amministrativo italiano si aggiunge la forte trasversalità ed eterogeneità della materia trattata, nonché l'attribuzione di ulteriori competenze "collaterali". In particolare, ci si riferisce ai significativi compiti di pianificazione, ultronei rispetto alla materia energetica, che sono stati affidati al MiTE e che riguardano anche attività oggetto di tendenziale regolazione da parte di altri dicasteri<sup>83</sup>, ma rilevanti per l'attuazione del Piano Nazionale Energia e Clima<sup>84</sup>. Pertanto, il necessario coordinamento tra i diversi piani di competenza e tra le diverse strutture è rimesso all'operatività di un dedicato Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE)<sup>85</sup>, in relazione al quale il Ministro farà le veci del Presidente del Consiglio, che presiede di norma il Comitato. Tale soluzione ricalca quella del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile

---

<sup>81</sup> Pensiamo all'assoluta rilevanza di enti quali ISPRA, Autorità di Bacino, Aree Marine Protette e, ora, ENEA e GSE. Sul ruolo che questi enti saranno chiamati a svolgere nell'ambito della transizione ecologica cfr. M. NARDINI, *L'evoluzione della governance pubblica in campo ambientale nel quadro della transizione ecologica*, in *Giustamm.it*, n. 3/2021.

<sup>82</sup> Previsti dall'art. 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e disciplinati dall'art. 14, comma 2, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

<sup>83</sup> Si faccia riferimento, a titolo esemplificativo, alle lettere c), d), e), f), h) dell'art. 35, D.lgs. n. 300/1999, che attribuiscono al MiTE compiti di pianificazione in materia di combustibili alternativi, di emissioni anche nel settore dei trasporti, di rifiuti ed economia circolare ed uso efficiente delle risorse, di gestione delle risorse idriche. La pianificazione non potrà che essere svolta tenendo in considerazione le funzioni e le competenze di cui tuttora dispongono altri ministeri, quali MISE, MEF, MIPAAF.

<sup>84</sup> Approvato in applicazione del Regolamento UE 2018/1999, contiene la strategia italiana al 2030 per la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, l'integrazione del mercato energetico e gli investimenti in ricerca, innovazione e competitività.

<sup>85</sup> Art. 4, d.l. 22/2021.

(CIPESS)<sup>86</sup>, al quale non vengono sottratte le competenze né ristretto l'ambito di operatività, anche se la puntuale «promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nazionali e internazionali» spetterà proprio al MiTE.

Il CITE ha, in particolare, la funzione di trovare la sintesi, nell'ambito delle politiche di transizione ecologica che intercettano trasversalmente interessi e competenze delle amministrazioni nazionali. Il coordinamento poggerà essenzialmente sul Piano per la transizione ecologica<sup>87</sup> - a sua volta da coordinare con il PNIEC, con la Strategia sullo Sviluppo Sostenibile e con il PNRR - che mira a de-settorializzare i vari ambiti di intervento, proponendo un programma multiforme ma essenziale ed omogeneo, innervato su di un cronoprogramma di attuazione pratica delle azioni ivi rappresentate. A tal proposito, si consideri anche che il CITE dispone di funzioni di indirizzo e impulso, oltre che del coordinamento tecnico all'interno della cabina di regia incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del PNRR<sup>88</sup>. In relazione a quest'ultimo Piano, il "*Decreto Governance*" costituisce, in effetti, l'anello mancante nonché il braccio operativo della transizione ecologica nel nostro Paese: oltre a confermare, come visto, il ruolo di assoluta centralità del MiTE nell'attuazione dei progetti del PNRR, condensa un pacchetto di norme di razionalizzazione, semplificazione e riorganizzazione preordinate soprattutto a sbloccare quei procedimenti amministrativi presieduti dal MiTE e decisivi per l'avanzamento del Piano<sup>89</sup>.

## 6. Conclusioni

---

<sup>86</sup> Istituito dal d.l. 14 ottobre 2019, n. 111 (convertito in L. 141/2019), ha sostituito il precedente Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica al fine di orientare la sua azione alla transizione ecologica e alla sostenibilità, al fine di attuare gli impegni assunti dall'Italia e dall'Unione Europea con l'Agenda 2030. Per un commento sul "Decreto Clima", si v. N. GRANATO, *Decreto clima: il green new deal arriva in Italia*, in *Giustamm.it*, n. 8/2020.

<sup>87</sup> Come prevede l'art. 4, comma 4, del d.l. 22/2021, il Piano viene predisposto dal CITE il quale lo approva, dopo aver acquisito il parere della Conferenza Unificata e delle Camere. Il Piano è stato presentato nella seduta del 28 luglio 2021 ed è stato trasmesso alla Conferenza Unificata e alle Camere.

<sup>88</sup> Art. 2, comma 4, d.l. n. 77/2021.

<sup>89</sup> Ci si riferisce soprattutto alle misure di semplificazione relative ai procedimenti di valutazione di impatto ambientale, che si attiveranno a fronte dei progetti inseriti nel PNRR. Sul rapporto tra semplificazione e transizione ecologica si veda C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021(5), p. 1264 ss.

Tirando le fila del percorso argomentativo qui proposto, con esso si intende offrire uno spunto di riflessione su due aspetti apparentemente disgiunti ma che si ritengono invece connessi ontologicamente tra loro.

Il primo aspetto concerne la qualificazione del concetto di transizione ecologica. Secondo quanto messo in evidenza, l'emersione del diritto dell'ambiente o, meglio, la rilevanza giuridica della questione ambientale, è direttamente riconducibile alla rottura di quell'equilibrio tra «il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo»<sup>90</sup> che ha condotto al riconoscimento di un interesse giuridicamente rilevante alla tutela ambientale. È opinione di chi scrive che la transizione ecologica “governa” il ritorno allo stato di equilibrio, è il calibro mediante il quale si ri-bilancia il rapporto tra uomo e natura tracciando le direttrici di un modello che, una volta ripristinata una situazione di equilibrio, possa definirsi sostenibile. In quest'ottica, il diritto è potenzialmente uno degli strumenti basilari che facilitano questo processo e, allo stesso tempo, funge da valvola di sicurezza affinché il processo di transizione non si trasformi in un eterno ritorno. A tal fine, si è ritenuto opportuno rispolverarne l'essenza, posto che tale concetto ha scontato equivoche interpretazioni che si sono affacciate nel dibattito pubblico con la progressiva emersione del principio di sviluppo sostenibile. Come si è cercato di sottolineare, questa analisi trova infine pregnanza nel contesto storico che la società contemporanea, soprattutto quella europea, sta vivendo, e che, proprio per questo, potremmo definire come in transizione.

Venendo al secondo aspetto, più tipicamente giuridico e legato al profilo organizzativo dell'amministrazione pubblica, si dà atto che, negli ultimi anni, gli Stati membri europei hanno intrapreso dei cambiamenti che puntano a ristrutturare l'articolazione degli apparati pubblici per meglio venire incontro alle esigenze della transizione ecologica. In Italia, si è cercato di realizzare tutto ciò attraverso l'attribuzione di nuove competenze al dicastero preesistente, al fine di modificarne il ruolo, così da disporre non solo di una struttura a supporto dell'ambiente ma di una struttura a supporto dell'ambiente e dello sviluppo. Pertanto, si condivide la prospettiva di chi, in dottrina, qualifica le novità cui si è fatto cenno come il tentativo di dare finalmente concretezza all'interno dell'ordinamento al principio europeo di integrazione ambientale, seppur in

---

<sup>90</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1971, pp. 1125.

assenza di un'unica struttura organizzativa in grado di avocare a sé tutte le politiche pubbliche con impatto sull'ambiente<sup>91</sup>. Le possibili ragioni di una simile scelta sono state già evidenziate, ma, per tornare alla premessa metodologica cui si è fatto cenno nel testo, per raggiungere il suo obiettivo, il modello organizzativo dovrà essere “funzionale”, ossia dovrà necessariamente seguire la funzione ordinatrice che vi ha dato origine. Di conseguenza, la diversa strada percorsa dal legislatore italiano – che ha optato per una soluzione diversa rispetto al “super-Ministero” accentratore – ha i margini per potersi rivelare vincente, ma questo si verificherà esclusivamente laddove fosse messa mano ad una reale integrazione<sup>92</sup>. In altri termini, la necessità di modificare la struttura organizzativa in vista di una società più ecologica, digitale e resiliente riflette un rapporto di nuova generazione tra ambiente e sviluppo, che si dimostrerà raggiunto solo al raggiungimento di una perfetta sintesi tra gli interessi e le politiche pubbliche confacenti alla natura delle funzioni e alla tipologia degli obiettivi che ci si è posti.

---

<sup>91</sup> A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?* in *Giornale dir. amm.*, 2021, pp. 439 ss.

<sup>92</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti a tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 218 ss.

**ABSTRACT**

Alessio Martini – *Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*

Il contributo si sofferma sul riassetto del Ministero dell'Ambiente, che ha portato all'istituzione del Ministero della Transizione Ecologica. Alla luce del ruolo di primo piano assunto nel recente dibattito scientifico, in prima istanza si cerca di inquadrare il concetto di transizione ecologica in una prospettiva storica. In seconda istanza, attraverso gli esempi dell'ordinamento francese e spagnolo, viene data contezza di come la transizione ecologica sia stata utilizzata per il rinnovamento dei modelli ministeriali precedentemente posti a presidio dell'ambiente. Da ultimo, nell'analizzare la nuova struttura ministeriale italiana, vengono svolte delle riflessioni sul potenziale rapporto tra organizzazione amministrativa, funzioni e obiettivi normativi da perseguire, al fine di verificare se la transizione del modello amministrativo di riferimento sia all'altezza delle sfide della transizione ecologica.

**PAROLE-CHIAVE:** *Transizione ecologica; Sviluppo sostenibile; Funzioni ambientali; Organizzazione amministrativa; Ministero.*

Alessio Martini – *Public administration in transition: thoughts on the ecological transition and its servant administrative organization.*

The paper focuses on the reorganization of the Ministry of the Environment that led to the establishment of the Ministry of the Ecological Transition. Given its prominent role in the recent scientific debate, firstly an attempt is made to frame the concept of ecological transition in a historical perspective. Then it is shown, through the new ministerial models of France and Spain, how ecological transition has been used to renew the national administration previously in charge of protecting the environment. Finally, an attempt is made to analyse the new Italian ministerial structure. In particular, reflections are made on the potential relationship between functions,

organization and binding targets to be achieved, in order to verify if the administrative transition is up to the challenges of the ecological transition.

**KEYWORDS:** *Ecological transition; Sustainable development; Administrative functions; Administrative organization; Ministry.*