

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 28 - dicembre 2023

LA RILEVANZA GIURIDICA DELL'OBBIETTIVO DELLA NEUTRALITÀ CLIMATICA NELL'UNIONE EUROPEA

Celeste Pesce

LA RILEVANZA GIURIDICA DELL'OBBIETTIVO DELLA NEUTRALITÀ CLIMATICA NELL'UNIONE EUROPEA °

Celeste Pesce

*Professoressa Associata di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"*

L'obiettivo della neutralità climatica nel territorio dell'Unione entro il 2050, e, prima ancora, la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030, sancito dal regolamento (UE) 2021/1119, resta indiscusso e condiviso in seno all'Unione in ragione della sua obbligatorietà per le autorità, nazionali ed europee, interessate. Il testo, pure assumendo le vesti del regolamento direttamente applicabile e vincolante, si è, da subito, rivelato un atto programmatico che, basato sull'esercizio concorrente della competenza ambientale nel contesto regionale dell'Unione europea, chiama i livelli nazionali e sovranazionali a forme inedite di sinergia, inaugurando quella che, a nostro avviso, configura la sussidiarietà climatica. Il contributo propone un'analisi delle maggiori criticità delle scelte operate nel regolamento che, se, da un lato, avvicinano l'Unione e i suoi membri alla neutralità climatica, dall'altro, possono minarne la realizzazione, a causa delle prevedibili difficoltà attuative legate agli oneri sostanziali che gravano sui livelli nazionali e di talune debolezze del testo.

The objective of climate neutrality in the European Union by 2050, and, before that, the reduction of net greenhouse gas emissions by at least 55% by 2030, enshrined in Regulation (EU) 2021/1119, remains undisputed and shared within the Union due to its obligatory nature for the national and European authorities concerned. The legal act, despite being a directly applicable and binding regulation, seems to be rather a programmatic act which, based on the concurrent environmental competence of the European Union and its Member States, calls national and supranational levels to an unprecedented synergy, inaugurating what, in our opinion, constitutes climate subsidiarity. The contribution proposes an analysis of the major critical issues of the regulation, which, on the one hand, may bring the Union and its Member States on the path towards climate neutrality, on the other hand, can undermine the achievement of this objective, due to the foreseeable difficulties in its implementation caused by the substantial burdens placed on the national levels and by certain weaknesses in its text.

Sommario:

1. Introduzione
2. I profili essenziali della *governance* climatica dell'Unione
3. Il monitoraggio della Commissione sulla neutralità climatica
4. Il dialogo con la comunità scientifica e con la collettività tra criticità e margini evolutivi
5. L'obbligo climatico dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea
6. Considerazioni conclusive

° Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Introduzione

A distanza di qualche anno dall'adozione, a fine giugno 2021, del regolamento (UE) 2021/1119¹, è possibile tracciare un primo bilancio della normativa sul clima.

L'obiettivo, decisamente ambizioso, di raggiungere la neutralità climatica nel territorio dell'Unione entro il 2050 e, prima ancora, di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030², resta indiscusso e condiviso in seno all'Unione a partire dalla sua obbligatorietà per le autorità, nazionali ed europee, interessate.

Il testo, pure assumendo le vesti del regolamento direttamente applicabile e vincolante, si è, da subito, rivelato un atto programmatico che, basato sull'esercizio concorrente della competenza ambientale nel contesto regionale dell'Unione europea³, chiama i livelli nazionali e sovranazionali a forme inedite di sinergia, inaugurando quella che, a nostro avviso, configura la sussidiarietà climatica. Le misure, invero, non sono state preconfezionate al livello sovranazionale, piuttosto è stato predisposto un piano di tendenziale armonizzazione la cui stesura coinvolge i governi nazionali.

A tanto si è intrecciato il fine politico che, scaturito dal quadro delle riforme legislative attuative del *Green Deal* europeo⁴, ne persegue l'intento di legare gli

¹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). In dottrina: C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, n. 269, pp. 207-211; B. P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal Of European Affairs*, 2021, pp. 19-32; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law - A New Legal Revolution towards Climate Neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, 2021, pp. 39-54; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, pp. 681-697; C. PESCE, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. PACE (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nei tempi delle crisi - una riflessione multidisciplinare*, Roma, 2023, pp. 359-371.

² Art. 1, par. 2, regolamento (UE) 2021/1119, cit.; considerando 9 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

³ Per una ricostruzione storica e giudica v., *ex multis*: F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente: principi, regole, problemi*, Bologna, 2012; L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2013; B. NASCIBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, 2016; G. CORDINI, P. FOIS (a cura di), *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 ONU e le priorità annunciate negli orientamenti politici della Commissione in carica. V. *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 – Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa*, consultabile online. Come è noto, la comunicazione della Commissione chiama l'Unione e i suoi membri a riformare il sistema normativo e finanziario al fine di inverdire l'economia dell'Unione, sganciandola dallo sfruttamento e dall'esaurimento delle

obiettivi climatici e la rivoluzione verde in termini di imprescindibilità e di funzionalità reciproca⁵. La normativa ha trovato la sua base giuridica nell'articolo 192, primo paragrafo, TFUE, in base al quale i colegislatori dell'Unione deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria in merito alle azioni necessarie a realizzare gli scopi europei di politica ambientale⁶, nel rispetto del principio di sussidiarietà⁷.

In linea, la strategia climatica ivi definita, ha assegnato all'Unione il compito di fornire gli impulsi necessari a dare attuazione, a livello domestico, all'Accordo di Parigi del 2015⁸. Alle sue istituzioni spetta, cioè, il ruolo di intermediazione e di traduzione europea delle finalità internazionali e, dunque, di guida e di indirizzo dei governi nazionali, sui cui territori la mitigazione e l'adattamento vanno perseguiti.

risorse naturali, per porvi al centro il benessere dei cittadini dell'Unione in termini di attenzione al clima e all'ambiente. Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea Volume II*, Napoli, 2021, pp. 511-531; ID, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 3, pp. 529-547; V. anche F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Annali AISDUE*, 2022, pp. 170-193.

⁵ In tema di resilienza dell'ambiente ai cambiamenti climatici, fra i testi maggiormente significativi, v.: risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulla 15ª riunione della conferenza delle parti della convenzione sulla diversità biologica (COP15), (2019/2824(RSP)); risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sull'istituzione di zone marine protette nell'Antartico e la conservazione della biodiversità nell'Oceano australe (2021/2757(RSP)). Cfr. Comunicazione della Commissione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final. Il tema è da tempo al centro delle ambizioni dell'Unione: F. H. KISTENKAS, *Rethinking European nature conservation legislation: towards sustainable development*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2013, vol. 10, n. 1, pp. 72-84.

⁶ Cfr. art. 3, parr. 3 e 5, TUE; art. 21, par. 2, lett. f), TUE; art. 11 TFUE; art. 191-193 TFUE; art. 37 della Carta. La linea climatica dell'Unione, quale *fil rouge* della rivoluzione verde, rientra tra gli obiettivi europei dello sviluppo sostenibile, ovvero garantire che il progresso economico sia compatibile con la salvaguardia dell'ambiente anche per le generazioni future. V. in particolare: C. VOIGT, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Nijhoff, 2009; S. AMADEO, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; P. A. PILLITU, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; A. GALLETTI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, p. 114 ss.

⁷ Art. 4, par. 2, lett. e), TFUE. Cfr. M. C. BARUFFI, *Commento all'art. 4 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*; P. DE PASQUALE, C. IANNONE, *Commento all'art. 4 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*

⁸ Art. 1 e considerando 1 regolamento (UE) 2021/1119 cit. Cfr. Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) di cui all'Agenda 2030 ONU: Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, consultabile online; accordo di Parigi del 2015; *G20 Environment Communiqué Final*, Napoli, 22 July 2021; *ENERGY TRANSITION AND CLIMATE SUSTAINABILITY WORKING GROUPS Joint G20 Energy-Climat Ministerial Communiqué*, Napoli, 23 July 2021; *ENERGY EFFICIENCY AND CIRCULARITY IN A POST PANDEMIC ECONOMY*, Napoli, 23 July 2021; Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP27), Sharm El Sheikh, novembre 2022.

È pure vero che le scelte operate nel regolamento del 2021, se, da un lato, avvicinano l'Unione e i suoi membri alla neutralità climatica, dall'altro, possono minarne la realizzazione, soprattutto entro il termine stabilito. Le criticità riguardano, principalmente, la possibilità concreta di indurre gli Stati a rispettare e a implementare gli impegni climatici a causa di talune debolezze del testo circa il monitoraggio e, prima ancora, l'assetto gestionale e regolatorio. In secondo luogo, l'impugnabilità dell'obbligo climatico dinanzi, principalmente, alla Corte di giustizia, alimenta in seno all'Unione il tema, abbastanza dibattuto a livello internazionale e nazionale, della giustizia climatica. D'altra parte, se l'obbligo climatico può leggersi, a rovescio, come il diritto della collettività a vivere in un ambiente salubre, per contro, il regolamento non disciplina le tutele giurisdizionali. Pertanto, in una visione di insieme, trattandosi di un atto di diritto derivato, le violazioni degli impegni climatici restano sindacabili per il tramite dei rimedi generalmente predisposti dai trattati, ma la natura dell'atto e/o degli istanti può restringere la portata del testo UE⁹. Ne deriva che le garanzie proprie dell'Unione europea possono migliorare l'incisività della legge climatica, pure a fronte di taluni limiti riferibili al contesto.

Tanto brevemente premesso, l'indagine che segue, resta circoscritta ai profili strettamente giuridici della legge climatica, investendo, indirettamente e soltanto per quanto di interesse, il flusso di azioni concrete avviate dall'Unione europea¹⁰ e dagli Stati membri¹¹.

⁹ V. K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, 2011, vol. 30, p. 3-41; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law Legal Issues and Challenges*, II ed., Abingdon, 2015, p. 261 ss.; U. GRUSIC, *International Environmental Litigation in EU Courts: A Regulatory Perspective*, in *Yearbook of European Law*, 2016, vol. 35, 2016, pp. 180-228; K. WARD, *ECJ Rules that Poland Failed to Fulfil Obligations under Ambient Air Directive*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, p. 372 ss.; F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *QUADERNO AISDUE SERIE SPECIALE Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030"* Bari 3-4 novembre 2022, Napoli, 2023, pp. 59-93. In tema di sanzioni ambientali: F. MUNARI, *Protecting the Environment through Union Sanctions. The Many Facets of the Enforcement of EU Environmental Law*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds.), *EU Law Enforcement*, Abingdon-New York, 2020, pp. 267-290.

¹⁰ V. *infra*.

¹¹ Per quanto concerne il nostro Paese, molteplici misure attuative della legge climatica dell'Unione sono state inserite nel PNRR. A titolo meramente esemplificativo, ricordiamo il piano *Salute, ambiente, biodiversità e clima (PNC)*, finalizzato a fare fronte efficacemente ai rischi sulla salute dei cambiamenti ambientali e climatici nell'ambito del nuovo assetto di prevenzione collettiva e sanità pubblica promosso dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e collegato all'Istituzione del Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS). La legge costituzionale n. 1 del 2022, poi, ha introdotto un nuovo comma all'articolo 9 della Costituzione, al fine di riconoscere, tra i principi fondamentali, il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Si discute, altresì, di una modifica all'articolo 41 della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica. Merita, altresì, menzione l'istituzione della *Capitale italiana della mobilità sostenibile*, la cui discussione è stata avviata in Senato il 5 settembre 2023. Il relativo disegno di legge, che segue il PNRR, il *Next*

2. I profili essenziali della *governance* climatica dell'Unione

Va innanzitutto osservato che la normativa climatica ha inteso responsabilizzare l'Unione e, in speciale misura, i suoi membri sugli obblighi climatici, sfruttando appieno la cornice valoriale e giuridica di riferimento che, fornita dai trattati, fa leva, principalmente, sui principi di leale cooperazione¹² e di sussidiarietà, fra loro intimamente connessi.

D'altra parte, nel rispetto dei trattati e dei limiti che gravano sull'Unione, nel momento in cui interviene in via sussidiaria, la legge climatica considera i cambiamenti climatici «per definizione una sfida transfrontaliera», reputando «l'azione coordinata a livello dell'Unione necessaria per integrare e rafforzare efficacemente le politiche nazionali»¹³. Difatti, sembra inconfutabile che gli obiettivi della politica climatica, a motivo della portata e degli effetti, possano essere conseguiti meglio a livello di Unione, pure sempre in linea con i principi di adeguatezza e di proporzionalità¹⁴.

Va, altresì, ricordato che la legge climatica si prefigge un progetto decisamente ambizioso dal momento che, attuando le finalità del *Green Deal* europeo e del vigente ottavo programma europeo di azione ambientale¹⁵, vuole modificare le priorità e le missioni dell'Unione sui temi ambientali, nel rispetto dei principi europei e del riparto di competenze previsto dai trattati.

Ne deriva un modello di *governance* e di sussidiarietà climatica nel medio termine decentrato, ove la programmazione spetta all'Unione, segnatamente alla Commissione che, in particolare, adotta e riesamina, periodicamente, la strategia dell'Unione conformemente all'Accordo di Parigi; mentre, la regolazione concreta e di dettaglio è assegnata agli Stati, con valutazioni regolari da parte dell'esecutivo europeo.

Generation Eu, l'Accordo di Parigi e il regolamento (UE) 2021/1119, intende favorire una visione di città all'insegna della "mobilità dolce" e della sostenibilità ambientale, economica, sanitaria e sociale. Ugualmente rilevante è la proposta di aggiornamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), trasmessa, a fine luglio 2023, alla Commissione europea, con cui l'Italia si propone di raggiungere la gran parte degli obiettivi europei su ambiente e clima entro il 2030, superando in alcuni casi gli obiettivi prefissi.

¹² Art. 4, par. 3, TUE. Cfr. F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 18 ss.; M. C. BARUFFI, *Commento all'art. 4 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*; P. DE PASQUALE, C. IANNONE, *Commento all'art. 4 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie e principio di leale cooperazione*, in AA. VV., *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea, Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, pp. 5-14; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

¹³ Considerando 40 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

¹⁴ Art. 5, par. 4, TUE. Cfr. P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; M. C. BARUFFI, *Commento all'art. 5 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*

¹⁵ Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022 relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 – 8° PAA.

Simili forme innovative di cooperazione e di dialogo riservano, tuttavia, all'Unione la funzione diaframmatica tra la comunità internazionale e i suoi membri; al contempo, lasciano alle autorità interne adeguati margini di manovra e di discrezionalità, ancorché nel rispetto di quanto previsto dalla programmazione climatica europea.

A distanza di qualche anno, il sistema di conduzione climatica evidenzia la funzionalità dei principi di diritto ad esso sottesi e la loro indiscussa aderenza alle sfide dell'Unione. Così, sono state intraprese, a livello dell'Unione, diverse azioni tese a promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri¹⁶, ma soprattutto ad orientare i governi nazionali nel passaggio ad un'economia climaticamente neutra¹⁷. Del pari, la sinergia tra il livello europeo e quello nazionale sembra avvantaggiare le mire internazionalistiche dell'Unione in tema di mitigazione e di adattamento climatico¹⁸.

Ciò nonostante, gli obiettivi intermedi sembrano lontani dall'essere realizzati a causa, per lo più, delle inefficienze nazionali. Nulla esclude, quindi, che l'Unione, dinanzi allo scarso attivismo dei governi nazionali che compromette, di fatto, l'effettività del vincolo, ritorni sul punto, come già accaduto in altri contesti¹⁹. Una simile opzione, seppure legittima alla luce del principio di

¹⁶ Il principio della solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE, costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione. Corte giust. 15 luglio 2021, C-848/19 P, *Germania c. Polonia*; 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*.

¹⁷ Fra le tante iniziative: regolamento (UE) 2021/1229 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 luglio 2021 relativo allo strumento di prestito per il settore pubblico nel quadro del meccanismo per una transizione giusta; regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE; regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060; regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere; regolamento (UE) 2023/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, e che modifica la direttiva 2009/16/CE; direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955; regolamento delegato della Commissione del 31 luglio 2023 che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità [noti come *European Sustainability Reporting Standard* (ESRS)], Bruxelles, 31 luglio 2023, C(2023) 5303 final, la cui adozione definitiva potrebbe essere ritardata dall'esame delle obiezioni sollevate a norma dell'art. 111, par. 3, del testo stesso (cfr. Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul regolamento delegato della Commissione del 31 luglio 2023 che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità, 11 ottobre 2023, C(2023)05303 – 2023/2816(DEA)). Tra gli atti non vincolanti, ma di un certo rilievo: raccomandazione (UE) 2023/1425 della Commissione del 27 giugno 2023 sull'agevolazione dei finanziamenti per la transizione verso un'economia sostenibile.

¹⁸ Considerando 7 e 16 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

¹⁹ L'avocazione della competenza in materia climatica, dal livello degli Stati membri al livello

sussidiarietà e giustificabile in ragione dell'effettività del vincolo, rischia però di aggravare, con molta probabilità, la già insufficiente azione ambientale degli Stati che l'Unione intende combattere anche in seno alla comunità internazionale. Senza considerare che un'imposizione a monte delle politiche in parola può fare svanire, quasi certamente, l'idea di una transizione epocale che parte dal basso.

Del resto, riflettendo sul modello proposto nel 2021, o sulle possibili alternative, l'Unione avrebbe potuto accentrare la competenza climatica, escludendo, sin dal principio, i livelli nazionali, ritenendo opportuno conseguire gli obiettivi a livello sovranazionale a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione. Purtuttavia, la scelta dell'Unione di non richiamare a sé i poteri del caso convince e si rivela non solo rispondente allo scopo che resta, vale la pena ribadirlo, quello di sensibilizzare i livelli nazionali a adottare e implementare piani nazionali e iniziative concrete per garantire il passaggio alle economie climaticamente neutre, ma anche in linea con l'evoluzione storica del principio di sussidiarietà²⁰ che, proprio in materia ambientale²¹, regola gli aspetti programmatici e quelli attuativi, ammettendo che l'Unione delinea gli obiettivi e che gli Stati si impegnano a implementarli²².

dell'Unione, si è avuta, ad esempio, nell'ambito del sistema dello scambio dei permessi di emissione di gas serra (sistema EU ETS). In tale contesto, originariamente, la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (versione consolidata), assegnava la competenza a predisporre i piani di allocazione dei permessi di emissione agli Stati; successivamente, a causa dei malfunzionamenti del sistema, la direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, ha parzialmente modificato il sistema EU ETS, prevedendo la competenza centralizzata della Commissione europea per la definizione di un piano europeo onnicomprensivo di allocazione dei permessi di emissione, in sostituzione dei precedenti piani nazionali.

²⁰ A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1981, n. 2, p. 139 ss.; M. WATHELET, *La subsidiarité au sein de l'Union européenne: le processus décisionnel*, in M. VERDUSSEN (sous la direction de), *L'Europe de la subsidiarité*, Bruxelles, 2000; F. MUNARI, *Principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un'utopia in costruzione*, vol. I, Treccani, Roma, 2018, p. 132 ss.; S. MARINO, *Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?*, in AA. VV., *Temi e questioni*, cit., pp. 43-58.

²¹ O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 17 ss.

²² Così P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, pp. 429-451, secondo cui (p. 444): «in alcuni settori, il principio di sussidiarietà non è più richiamato (o forse non è mai stato richiamato) come criterio per allocare una funzione ad un livello piuttosto che ad un altro, quanto per validare un meccanismo diretto a garantire un esercizio delle competenze "coordinato" tra le autorità nazionali e le istituzioni europee».

3. Il monitoraggio della Commissione sulla neutralità climatica

Il monitoraggio delle misure nazionali ed europee compete alla Commissione, redigendo, inizialmente entro il 30 settembre 2023 e successivamente con cadenza quinquennale, i *dossier* opportunamente denominati dal regolamento del 2021, *valutazione dei progressi compiuti e delle misure dell'Unione*²³ e *valutazione delle misure nazionali*²⁴. Il primo testo esamina i progressi compiuti dagli Stati membri²⁵, ma anche la coerenza delle misure dell'Unione rispetto all'obiettivo della neutralità climatica e dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Il vaglio è abbastanza ampio, dal momento che non tralascia la verifica dell'omogeneità dei progetti legislativi e delle proposte di bilancio alle politiche climatiche. Nella seconda circostanza, la Commissione valuta la linearità delle misure e delle strategie nazionali a lungo termine e delle relazioni intermedie biennali concernenti la neutralità e l'adattamento climatico.

Ad ogni modo, i documenti in parola, di cui si attende la pubblicazione, scontano la natura di testi meramente riepilogativi. Invero, l'esecutivo europeo, qualora, in una delle valutazioni poc'anzi menzionate, reputi le politiche nazionali non coerenti con l'obiettivo europeo di neutralità climatica, può formulare raccomandazioni allo Stato interessato, tempestivamente divulgate ai fini del controllo democratico²⁶. Si apre una fase di confronto, ai limiti della negoziazione, tra lo Stato e la Commissione, in uno spirito di solidarietà europea. Infatti, il governo nazionale fornisce spiegazioni su come intende seguire le indicazioni della Commissione o, in alternativa, qualora sia deciso a discostarsene, motiva le proprie ragioni²⁷. In altri termini, la fase del monitoraggio e del controllo assume un carattere politico, traducendosi in forme di *moral suasion*.

Le perplessità riguardano, tuttavia, non tanto la possibilità, pure discutibile, che gli Stati intraprendano una direzione differente rispetto a quella suggerita dalla Commissione quanto la motivazione addotta dallo Stato renda, difatti, i governi centrali liberi di procedere.

Lo strumento della raccomandazione scelto dal testo, risulta, dunque, inefficace, soprattutto, se rapportata alla trasversalità dell'obiettivo e alle esigenze di effettività della strategia climatica e di irrobustimento della normativa ambientale²⁸. Al riguardo, va comunque tenuto presente che, in sede di adozione

²³ Art. 6 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

²⁴ Art. 7 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

²⁵ Art. 5 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

²⁶ Art. 7, par. 2, regolamento (UE) 2021/1119 cit.

²⁷ Art. 7 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

²⁸ Sull'esigenza di rafforzare la normativa europea in materia ambientale, ci limitiamo a segnalare: A. RYALL, *Enforcing EU Environmental Law against Member States: Air Pollution, National Courts and the Rule of Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2015, p. 305 ss.; M. ELIANTONIO, *Enforcing EU Environmental Policy Effectively: International Influences, Current Barriers and Possible Solutions*, in S. DRAKE, M. SMITH (eds.), *New Directions in the Effective Enforcement of European Law*,

del regolamento, azioni più incisive nei confronti degli Stati membri non hanno trovato condivisione e che la scelta di un atto non vincolante è parsa più ragionevole, probabilmente, alla luce delle note difficoltà amministrative e gestionali interne agli Stati.

Ad ogni modo, ponendosi dalla prospettiva della comunità internazionale, l'Unione continua a distinguersi nell'implementazione dell'Accordo parigino. Nondimeno, la debolezza dell'impianto regolatorio potrebbe svanire in un'ottica sistemica. Difatti, gli Stati sono tenuti ad esercitare le competenze, soprattutto, quelle condivise nel rispetto dei trattati e dei principi europei che informano le politiche e il funzionamento dell'Unione. Pertanto, un governo nazionale che intraprenda una politica ambientale contraria a quella tracciata dai testi di diritto primario e derivato dell'Unione, si espone ad una procedura di infrazione e, quindi, al controllo sugli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione esercitato dalla Commissione e dalla Corte di giustizia²⁹. La responsabilità degli Stati di curare le principali azioni previste dal regolamento risulta, perciò, decisamente ampia e trasversale, interessando l'onere di definire il ritmo di riduzione delle emissioni fino al 2050, di sviluppare un sistema di monitoraggio dei progressi compiuti e di garantire una transizione economica efficiente, equa e resiliente.

4. Il dialogo con la comunità scientifica e con la collettività tra criticità e margini evolutivi

Ai sensi del regolamento, la portata effettiva dell'impegno climatico è rimessa, altresì, al dialogo con la comunità scientifica e all'interazione con la collettività³⁰.

Se tanto è vero dal punto di vista teorico, ad oggi, il ricorso all'una come all'altra, benché fortemente accentuato nel regolamento, risultano privi dell'incisività necessaria al punto che la normativa di riferimento, sufficiente a raggiungere le finalità prefisse nei suoi profili essenziali, fatica ad esprimere le sue

Cheltenham, 2016, pp. 175-201; T. A. BÖRZEL, A. BUZOGÁNY, *Compliance with EU Environmental Law. The Iceberg Is Melting*, in *Environmental Politics*, 2019, pp. 315-341; A. HOFMANN, *Left to Interest Groups? On the Prospects for Enforcing Environmental Law in the European Union*, in *Environmental Politics*, 2019, pp. 342-364.

²⁹ Artt. 258-260 TFUE. v. L. FUMAGALLI, *Commenti agli artt. 258-260 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*; P. MORI, *Commenti agli artt. 258-260 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*

³⁰ Art. 9 regolamento (UE) 2021/1119 cit. Cfr. F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. 129-152; M. BAR, *Scientific Knowledge in Environmental Litigation before Polish Administrative Courts: a Problem of Compliance with EU Law?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2018, pp. 169-174; M. ELIANTONIO, *The Impact of EU Law on Access to Scientific Knowledge and the Standard of Review in National Environmental Litigation: A Story of Moving Targets and Vague Guidance*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2018, pp. 115-124; F. MUNARI, *L'inadeguata percezione della scienza nel diritto internazionale dell'ambiente e l'esigenza di un cambiamento di paradigma (The inadequate perception of science in international environmental law and the need of a change of paradigm)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, pp. 443-472.

potenzialità, e, forsanche, a trovare le giuste modalità attuative.

Occorre, nondimeno, distinguere i piani di indagine e le relative argomentazioni. In realtà, il supporto della scienza risulta ben congeniato, sebbene perfettibile. Per contro, la partecipazione dal basso registra, al momento, una scarsa incisività ed organicità.

Quanto al dialogo con la comunità scientifica, la legge sul clima esalta il ruolo del Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici (in seguito, Comitato)³¹, a supporto dell’Agenzia europea per l’ambiente (in seguito, Agenzia).

Il Comitato, composto da quindici esperti scientifici, nominati, a marzo 2022, dall’Agenzia e indipendenti dagli Stati membri e dall’Unione, ha il compito di incrementare le valutazioni di natura tecnico-scientifica e di rendere significativo il contributo della scienza nelle decisioni politiche a salvaguardia del clima. Concretamente, il testo climatico modifica la disciplina dettata dal regolamento (CE) n. 401/2009³², sancendone, principalmente, la proficua relazione con la Commissione, seppure per il tramite dell’Agenzia.

Ai nostri fini, rileva sottolineare che il lavoro del Comitato ha un peculiare rilievo sistemico, entro, ben inteso, i ristretti margini di azione che gli sono riconosciuti. Invero, gli esperti assistono la Commissione, fornendole le informazioni necessarie a redigere il *dossier* climatico sulle migliori e più recenti evidenze scientifiche e sugli sviluppi internazionali da presentare ai colegislatori dell’Unione, in linea con gli impegni assunti a Parigi³³. In altri termini, l’attività consultiva del Comitato può non solo sollecitare le decisioni che l’Unione e gli Stati sono chiamati a adottare in tema di mitigazione climatica, ma anche incidere sul merito.

Del resto, senza forzare il testo climatico, il Comitato può assumere un ruolo maggiormente decisivo. La legge sul clima stabilisce, infatti, che gli esperti, limitatamente alle proprie competenze, incrementino lo scambio di conoscenze scientifiche e stimolino il dialogo e la cooperazione fra gli organi scientifici dell’Unione³⁴. In tale modo, il testo intende rafforzare il legame tra il diritto e la scienza e la rilevanza che esso ha assunto nel diritto e nella giurisprudenza dell’Unione³⁵, come nel contesto internazionale³⁶, specialmente in tema di tutela

³¹ Art. 3 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

³² Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull’Agenzia europea dell’ambiente e la rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale.

³³ Art. 11 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

³⁴ Art. 3, par. 2, lett. c) e e), regolamento (UE) 2021/1119 cit.

³⁵ F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte*, cit.; C. ANDERSON, *Contrasting models of EU administration in judicial review of risk regulation*, in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 425-454; A. ALEMANNO, *Science and EU Risk Regulation: The Role of Experts in Decision-Making and Judicial Review*, in E. VOS (ed.), *European Risk Governance: its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, CONNEX Report Series No 6, 2008.

³⁶ Fra i tanti contributi: K. SYKES, *The Appeal to Science and the Formation of Global Animal Law*,

ambientale e della salute³⁷, fra loro, sovente, intrecciate³⁸.

Nondimeno, è opportuno che le scelte politiche, risultato dell'ampio confronto e del dialogo scientifico, restino ispirate ai principi regolatori della tutela ambientale europea. In particolare, sembra imprescindibile che la precauzione continui a supportare i *decision maker*, qualora i termini scientifici siano incerti e che, viceversa, la prevenzione ispiri e indirizzi le scelte politiche dinanzi ad evidenze tecnico-scientifiche inconfutabili³⁹.

L'apporto della scienza alle decisioni politiche e l'interazione con i decisori politici ha, dunque, una sua vivacità e funzionalità. Qualche punto di debolezza

in *European Journal of International Law*, 2016, pp. 497-518; J. PEEL, *Of Apples and Oranges (and Hormones in Beef): Science and the Standard of Review in WTO Disputes under the SPS Agreement*, in *International & Comparative Law Q'ly*, 2012, pp. 427-458.

³⁷ Corte giust. 5 maggio 1998, C-157/96, *National Farmers' Union e a.*; 5 maggio 1998, C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*; 19 settembre 2002, C-336/00, *Huber*; 7 settembre 2004, C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*; 9 giugno 2016, C-78/16, *Pesce e a. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri (caso Xylella)*. In dottrina, F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte*, cit.

³⁸ Tanto accade, a titolo, meramente, indicativo, nel caso degli organismi geneticamente modificati (OGM). Cfr. regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»); *ex multis*, Corte giust. 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France e a. c. Ministère de l'Agriculture e a. e Novartis Seeds e Monsanto Europ*; 8 settembre 2011, C-58/10, *Monsanto e a.*; 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e a.*; Corte giust. 7 luglio 2022, C-24/21, *PH (Interdiction régionale de mise en culture d'OGM)*. Cfr. T. CHRISTOFOROU, *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, in *Common Market Law Review*, 2004, pp. 647-709; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, pp. 7-72; S. POLI, *Legislazione anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 365; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005; H. RUIZ FABBRI, L. GRADONI, *L'affaire de l'OGM devant le juge de l'OMC: science et précaution sans principes*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2007, p. 64-664; S. POLI, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, Napoli, 2008; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, pp. 339-396; F. CITTADINO, *Libera circolazione degli OGM: più spazio per la tutela dell'ambiente alla luce della direttiva (UE) 2015/412? (Free Circulation of GMOs: More Room for Environmental Protection in Light of Directive (EU) 2015/412?)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2016, vol. 1, pp. 209-219; T. M. MOSCHETTA, *La coltivazione degli OGM tra "flessibilità" e "coerenza" del mercato interno dell'Unione Europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente - Quarterly Journal of Environmental Law*, 2016, n. 3, pp. 120-149; L. MARINI, *L'epidemia di 'Xylella' fastidiosa e la precauzione a due velocità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, vol. 33, pp. 255-272; M. C. ERRIGO, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, 1, pp. 273-309; M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?* [Nota a sentenza: CGUE, sez. II, 7 luglio 2022, causa C-24/21], in *Rivista di diritto alimentare*, 2023, vol. 17, pp. 71-85.

³⁹ L'azione dell'Unione in materia ambientale è regolata dai principi della precauzione; azione preventiva; correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente; chi inquina paga (art. 191, par. 2, TFUE).

si avverte nella fase di divulgazione delle evidenze scientifiche alla collettività, tramite i canali istituzionali e informali di comunicazione, in un linguaggio fruibile e, quindi, nel modo in cui le evidenze scientifiche sono utilizzate per formare la coscienza climatica individuale; in generale, le iniziative, nazionali ed europee, al riguardo paiono esigue.

Invero, il dialogo con la scienza, adeguatamente diffuso alla collettività, giova alla partecipazione dal basso che è un diritto dei cittadini europei⁴⁰, ma anche una loro responsabilità civica nell'interesse comune⁴¹.

Il testo climatico chiama le istituzioni dell'Unione a garantire la partecipazione del pubblico attraverso una precisa e capillare divulgazione. La scelta degli strumenti e delle regole del dialogo è però delegata ad altre norme o posticipata alla fase attuativa. In un simile prospettiva, è opportuno che il coinvolgimento dei consociati risponda alle aspirazioni partecipative del patto verde e dell'ottavo programma d'azione per l'ambiente che, nel complesso, replicano i valori partecipativi e democratici europei⁴², ma anche le omologhe esortazioni dell'Accordo di Parigi⁴³.

In buona sostanza, la *governance* ambientale partecipata dai cittadini in un'ottica di trasparenza e di apertura al pluralismo, ma anche di responsabilità pubblica delle procedure⁴⁴, ha l'onere di coinvolgere le componenti sociali in maniera adeguata, soprattutto, di responsabilizzarle nel processo di transizione giusta ed equa verso una società climaticamente neutra e resiliente⁴⁵.

Leggendo il regolamento, simili esigenze trovano una risposta sufficiente che, tuttavia, lascia spazio a considerazioni migliorative ed evolutive in un'ottica

⁴⁰ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; R. ADAM, A. TIZZANO, (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023.

⁴¹ Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016.

⁴² Artt. 9-12 TUE. Sia consentito rinviare a C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit.; E. TRIGGIANI, *La codificazione nell'Unione europea attraverso i principi di democrazia, efficacia e trasparenza*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, vol. 14, fasc. 3, pp. 557-578; E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, pp. 9-18; C. LORD, *Democracy at the EU Level: Folly or Necessity? More Work for a Directly Elected European Parliament*, in *European Law Journal*, 2020, vol. 26, n. 5-6, pp. 448-459; C. E. MARINICA, *Achieving Better Citizen Participation in European Union Activity - Facts and Perspectives*, in *Academic Journal of Law and Governance*, 2021, pp. 46-63; A. VON BOGDANDY, *European Democracy: A Reconstruction through Dismantling Misconceptions*, in *ELTE Law Journal*, 2022, n. 1, pp. 5-24.

⁴³ Il testo prevede meccanismi attuativi volontari e invita i governi ad elaborare soluzioni dal basso.

⁴⁴ Art. 9 regolamento (UE) 2021/1119 cit. Cfr. O. AMMANN, A. BOUSSAT, *The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission's Consultations in Connection with the European Climate Law*, in *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*, *Special Issue on Transparency and Participation in the Face of Scientific Uncertainty*, 2023, vol. 14, issue 2, pp. 235-252.

⁴⁵ Art. 9, par. 1, regolamento (UE) 2021/1119 cit.

sistemica. In linea, il regolamento del 2021 chiama la Commissione a facilitare processi inclusivi e accessibili a tutti i livelli (nazionale, regionale, locale) che interessino le parti sociali, dal mondo accademico alla comunità imprenditoriale, dai cittadini alla società civile, al fine di scambiare le migliori pratiche e individuare le azioni che contribuiscano a conseguire gli obiettivi del regolamento⁴⁶; purtuttavia, non ne precisa le modalità operative in maniera analitica. Talune particolareggiate indicazioni riguardano, essenzialmente, la possibilità che l'esecutivo dell'Unione si avvalga delle consultazioni pubbliche e dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia istituiti dagli Stati membri, in linea con gli articoli 10 e 11 del regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima⁴⁷, al fine di offrire al pubblico (autorità locali, organizzazioni della società civile, comunità imprenditoriale, investitori, soggetti interessati) l'opportunità di partecipare all'elaborazione della proposta dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, nelle fasi di elaborazione e di riesame delle relative politiche⁴⁸.

Di tale guisa, riflettendo su soluzioni rafforzative e di agevole realizzazione, l'Unione potrebbe assorbire, anche al proprio livello, le assemblee civiche per il clima, vale a dire le forme qualificate e mirate di partecipazione che talune realtà urbane e locali degli Stati membri hanno adottato per fare fronte agli impegni climatici⁴⁹. Infatti, simili assemblee, pienamente integrate in materia di governo del territorio a forte impatto ambientale⁵⁰, avvalorano la legittimazione democratica delle scelte politiche, riuscendo a coinvolgere i cittadini al dibattito, alla consultazione e all'istruttoria pubblica⁵¹. L'Unione potrebbe adoperarsi per duplicare e normare il fenomeno in seno al proprio sistema democratico, attesa la vicinanza ai valori democratici e partecipativi europei, nonché la funzionalità alla strategia climatica europea; ancora, potrebbe supportare i governi nazionali nell'azione formativa dei cittadini che partecipano all'estrazione del campione casuale di persone che concorrono alle determinazioni politiche.

⁴⁶ Art. 9, par. 1, regolamento (UE) 2021/1119 cit.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, versione consolidata.

⁴⁸ Art. 9, par. 1, regolamento (UE) 2021/1119 cit.

⁴⁹ Fra le più significative: *Convention Citoyenne pour le Climat, Bürgerrat Klima, Consiglio permanente dei cittadini* del Belgio orientale, *Assemblea cittadina* del Comune di Bologna.

⁵⁰ La prassi registra istituti affini come i *town meeting*, i *citizen meeting* e altri processi partecipativi di diversa denominazione, ma di tono minore rispetto alle assemblee civiche.

⁵¹ Cfr. Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, 2007; N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020; M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, 2019, 3, pp. 747 ss.; M. DE DONNO, *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 2, pp. 755-761.

Aprendosi a scenari partecipativi futuri, il regolamento del 2021 allarga, altresì, le possibilità per la Commissione di ricorrere agli strumenti che ritiene adeguati a coinvolgere i cittadini, le parti sociali e i portatori di interessi. In tal senso, al fine di promuovere il dialogo e la diffusione di informazioni scientificamente fondate riguardo ai cambiamenti climatici e ai relativi aspetti sociali e di parità di genere, il testo suggerisce il patto europeo per il clima⁵², lanciato nel 2020 per agevolare l'attuazione del *Green Deal* mediante una piattaforma aperta e inclusiva, capace di coinvolgere i cittadini nell'azione per il clima e l'ambiente⁵³. Tuttavia, ci sembra opportuno che la Commissione replichi, al contempo, l'esperienza dei *panel europei dei cittadini* che, in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusasi il 9 maggio 2022⁵⁴, ha garantito una partecipazione trasversale sul cambiamento climatico⁵⁵, restituendo soluzioni praticabili⁵⁶. Nel riproporre lo strumento partecipativo, la formazione climatica dei cittadini partecipanti andrebbe curata con attenzione al fine di assicurarsi un contributo mirato e specializzato.

Pure va considerato che le interazioni con i cittadini e gli operatori economici possono incontrare difficoltà in termini di seguito e di concretizzazione. Nel tentativo di arginarle, la Commissione può, senz'altro, svolgere, con maggiore vigore, il ruolo di mediazione, agevolando il bilanciamento degli interessi. All'uopo, le tabelle di marcia settoriali, previste dal regolamento climatico, utili

⁵² Art. 9, par. 2, regolamento (UE) 2021/1119 cit.

⁵³ Il patto intende sensibilizzare e supportare le istituzioni e le comunità locali, l'industria, il mondo della formazione, la società civile e i singoli perché si rendano parte attiva nella condivisione di informazioni sui cambiamenti climatici, e nell'adoperarsi verso stili di vita rispettosi dell'ambiente. Il patto non ha obiettivi prefissati ma evolve sulla base dei contributi ricevuti dalle persone e dalle organizzazioni partecipanti. Al riguardo, il Comitato delle Regioni ha avviato l'iniziativa *Green Deal a livello locale* al fine di porre le città e le regioni al centro della strategia climatica dell'Unione dei piani nazionali e di sollecitare la collettività a candidarsi come ambasciatore per il patto per il clima. Cfr. Resolution of the European Committee of the Regions - *The Green Deal in partnership with local and regional authorities* (2020/C 79/01), 4-5 dicembre 2019; v. anche Risoluzione del Comitato europeo delle regioni sul programma di lavoro della Commissione europea e le priorità politiche del CdR per il 2023, 30 novembre 2022 – 1° dicembre 2022 (2023/C 79/01).

⁵⁴ La Commissione ha annunciato, subito dopo la chiusura della Conferenza, di volere fare ricorso all'esperienza dei *panel* per migliorare la futura democrazia dell'Unione, garantendo loro la possibilità di formulare raccomandazioni prima di alcune proposte chiave, in linea con i principi per legiferare meglio. Cfr. Comunicazione della Commissione, *CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA*, Bruxelles, 17 giugno 2022, COM(2022) 404 final.

⁵⁵ Gli altri tre panel avevano ad oggetto un'economia più forte, giustizia sociale, lavoro, istruzione, gioventù, cultura, sport, trasformazione digitale; democrazia/valori europei, diritti, Stato di diritto, sicurezza; l'Unione nel mondo/migrazione.

⁵⁶ *Conference on the Future of Europe European Citizens' Panel 3: "Climate change and the environment / Health" RECOMMENDATIONS ADOPTED BY THE PANEL (TO BE TAKEN FORWARD TO THE PLENARY)*, consultabile *online*. Il gruppo di lavoro ha, invero, raggruppato circa duecento cittadini europei, per lo più giovani compresi tra i 16 e i 25 anni, rappresentativi della diversità dell'Unione e della parità di genere, con la stessa ripartizione degressivamente proporzionale prevista per la composizione del Parlamento europeo.

alla Commissione per dialogare con i comparti economici dell'Unione che sceglieranno, su base volontaria, di elaborarle⁵⁷, e la piattaforma *online* che intende facilitare la comunicazione tra la Commissione e gli Stati membri, e tra gli Stati stessi, nonché l'accesso al pubblico delle informazioni, di cui al regolamento (UE) 2018/1999⁵⁸, poc'anzi citato, possono, qualora ben interpretati dall'esecutivo europeo, supportare il delicato compito di sintesi e di traduzione del dialogo multilivello.

Nel complesso, le soluzioni prospettate, per nulla esaustive, per essere efficaci ed effettive, devono essere in grado di rappresentare le problematiche su larga scala, tenendone a mente le diverse dimensioni sociali ed economiche dei Paesi membri. Il rinnovamento democratico e partecipativo richiede, altresì, di ragionare nel medio e lungo termine, operando scelte coraggiose, non sempre in linea con le dinamiche degli esecutivi.

5. L'obbligo climatico dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea

Da ultimo talune riflessioni devono essere svolte sull'effettività giurisdizionale del vincolo climatico, vale a dire sulle concrete possibilità di agire in via giudiziaria nei confronti di chi, istituzioni europee e nazionali, è chiamato a definire e a realizzare la neutralità climatica che, per sua intrinseca natura incide costantemente sui valori e sui principi europei.

Come già accennato, il diritto della collettività a vivere in un ambiente climaticamente salubre è sì sancito nel testo del 2021, ma non è corredato di norme specifiche in tema di tutele giurisdizionali esperibili, specialmente, dinanzi al giudice dell'Unione, al verificarsi di violazioni degli impegni climatici da parte degli Stati come dell'Unione. Se tanto è indubbio, è del pari inconfutabile che il regolamento in quanto atto dell'Unione soggiace al sistema giurisdizionale tracciato dall'Unione nei suoi trattati.

Guardando, quindi, al sistema di garanzie offerte dall'Unione, gli interrogativi riguardano i soggetti legittimati, presumibilmente, lesi dalle errate o manchevoli attuazioni degli obiettivi prefissi nel medio e lungo termine; e, più in generale, i rimedi giurisdizionali realmente esperibili in seno all'Unione, nonché in ambito nazionale per assicurare il rispetto degli impegni assunti con il regolamento (UE) 2021/1119⁵⁹.

⁵⁷ Art. 10 regolamento (UE) 2021/1119 cit.

⁵⁸ Art. 28 regolamento (UE) 2018/1999 cit.

⁵⁹ Sul tema dell'effettività delle tutele giurisdizionali offerte, particolarmente, dall'Unione europea, v., fra i tanti: G. TESAURO (a cura di), *Concorrenza ed effettività della tutela giurisdizionale tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano*, Napoli, 2013; A. M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015; A. IERMANO *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e 'limiti' alla tutela nazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 525-560.

È di tutta evidenza che l'indagine rientra nella dibattuta giustizia climatica che in questa sede possiamo meramente accennare, ricordando che essa si sofferma, sovente, sulle ristrette facoltà giurisdizionali spettanti ai singoli, persone fisiche, giuridiche e organizzazioni non governative (ONG), dinanzi agli inadempimenti delle autorità incaricate degli obiettivi climatici e che la dottrina diventa fortemente critica⁶⁰ nei confronti delle corti, nazionali e sovranazionali adite, che perdurano a sbarrare la strada alle richieste di risarcimento dei danni presentate dalle persone fisiche e da quelle giuridiche avverso le autorità considerate responsabili⁶¹.

La questione non sembra differire in seno all'Unione. L'impugnabilità della violazione dell'obbligo climatico risente della natura programmatica e pubblica della normativa europea di riferimento. Pertanto, l'atteggiamento della Corte di giustizia, al pari di quanto accade in seno alla comunità internazionale, continua ad essere di tendenziale chiusura dinanzi alle istanze dei singoli, nella cui categoria ritroviamo le persone fisiche, quelle giuridiche e le organizzazioni *no profit* legate all'Unione. Del resto, se è vero che chiunque intenda agire per fare valere le responsabilità connesse al raggiungimento della neutralità climatica, dispone dei rimedi giurisdizionali, diretti e indiretti, esperibili nelle sedi europee, è altresì vero che, sul piano pratico, una simile affermazione sconta l'impossibilità del vincolo climatico di creare effetti giuridici, come diritti e obblighi, direttamente nella sfera individuale dei singoli.

Sicché le azioni, pure intentabili da questi ultimi nei confronti dell'Unione, tese ad ottenere il risarcimento del danno derivabile da decisioni contrarie allo spirito della tutela climatica⁶², stentano a trovare accoglimento dinanzi al giudice

⁶⁰ G. CANTILLO, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'ordinamento dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: problematiche attuali e prospettive de jure condendo*, in L.S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 253; M. CASTELLANETA (a cura di), *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: diritti azionabili e modalità di presentazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, supplemento al n. 1/2019, Bari, 2018; S. MARINO, *La climate change litigation nella prospettiva del diritto internazionale privato e processuale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, pp. 898-931; M. MESSINA, *Il 'locus standi' delle persone fisiche e giuridiche e il problema dell'accesso alla giustizia climatica dinanzi al giudice dell'Ue dopo la sentenza Carvalho: necessità di riforma della formula 'Plaumann'?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, vol. 37, fasc.1, pp. 121-148; M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 506-537; L. SQUINTANI, S. KALISVAART, *Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases*, in *European Papers*, 2020, p. 931 ss. M. CRISTARELLA ORISTANO, *Il caso Repubblica Federale di Germania e A. c. Commissione europea: quali riflessi sull'accesso alla giustizia climatica da parte delle 'smart cities'?* [Nota a sentenza: CGUE, sez. V, 13 gennaio 2022, cause riunite C-177/19 P, C-178/19 P e C-179/19 P], in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, vol. 37, fasc. 2, pp. 479-497; R. LOUVIN, *Democrazia ambientale e accesso alla giustizia*, in *DPCE online*, [S.l.], v. 58, n. SP2, maggio 2023.

⁶¹ P. DE PASQUALE, *"Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza Ministre de la Transition écologique*, in *BLOG DUE*, 4 gennaio 2023, pp. 1-9.

⁶² Cfr. R. BARATTA, *Commento all'art. 340 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*; M. CONDINANZI,

europeo. La principale difficoltà è provare l'esistenza di un nesso tra l'atto impugnato e il pregiudizio al clima⁶³ e, sostanzialmente, superare la giurisprudenza dell'Unione che nega, ad oggi, la possibilità che la normativa ambientale conferisca diritti individuali e/o collettivi risarcibili⁶⁴.

Parimenti, nell'ambito di un ricorso ex articolo 263 TFUE⁶⁵, la facoltà di chiedere l'annullamento degli atti dell'Unione contrari agli obblighi climatici è agevole per le istituzioni dell'Unione come per gli Stati membri, in ragione della loro veste di soggetto privilegiato che agisce nell'interesse generale⁶⁶; per contro, diventa problematica per i ricorrenti non privilegiati cui è richiesta, notoriamente, la legittimazione ad agire⁶⁷. Nello specifico, i singoli sono tenuti a dimostrare che la legge climatica, all'origine del vincolo di cui si richiede il rispetto, incide nella propria sfera giuridica, configurando un atto regolamentare che li riguardi direttamente e che non comporti alcuna misura d'esecuzione⁶⁸. Ci sembra abbastanza verosimile ritenere che la Corte di giustizia, qualora adita, rigetti un ricorso sul presupposto che il vincolo climatico gravi sulle istituzioni europee e su quelle interne, nell'interesse generale dell'Unione, e non ricomprenda i singoli.

Egual epilogo spetta al ricorso per annullamento proveniente da un'organizzazione non governativa europea che, impegnata nella tutela climatica, riconduca il suo interesse ad agire, principalmente, alla Convenzione di Århus⁶⁹ e al diritto ivi riconosciuto a «*chiunque* (...) ad una procedura di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale o un altro organo indipendente e imparziale

Commento all'art. 268 TFUE, in A. TIZZANO, *op. cit.*; G. SERRANÒ, *Commento all'art. 268 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*; F. C. VILLATA, *Commento all'art. 340 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*

⁶³ Trib. 23 settembre 1994, T-461/93, *An Taisce e WWF UK c. Commissione*. La controversia è stata definita in appello da Corte giust. ord. 11 luglio 1996, C-325/94 P, *An Taisce e WWF UK*.

⁶⁴ Cfr. P. DE PASQUALE, "Francovich ambientale"?, *cit.*

⁶⁵ Corte giust. 4 settembre 2014, C-114/12, *Commissione c. Consiglio*; 12 novembre 2015, C-439/19 P, *Elitaliana c. Eulex Kosovo*; 20 settembre 2016, C-105-109/15 P, *Mallis e a. c. Commissione e BCE*; 20 settembre 2016, C-8-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e a. c. Commissione e BCE*; 20 febbraio 2018, C-16/16 P, *Belgio c. Commissione*; 20 novembre 2018, C 626/15 e C 659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*; 12 dicembre 2019, C-414/18, *Iccrea Banca SpA c. Banca d'Italia*; 25 febbraio 2021, C-689/19 P, *VodafoneZiggo Group c. Commissione*.

⁶⁶ *Ex multis*: Corte giust. 21 dicembre 2011, C-465/10, *Chambre de commerce e d'industrie de l'Indre*.

⁶⁷ Corte giust. 21 gennaio 2021, C-471/18 P, *Germania c. Esso Raffinage*.

⁶⁸ Art. 263, par. 4, TFUE. Corte giust. 5 novembre 2019, C-663, 665 e 669/17 P, *BCE c. Trasta Komerbanka*; 3 dicembre 2020, C-461/18 P, *Changmao Biochemical Engineering c. Distillerie Bonollo e a.*

⁶⁹ Cfr. B. PIRKER, *Access to Justice in Environmental Matters and the Århus Convention's Effects in the EU Legal Order: No Room for Nuanced Self-executing Effect?*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, 25, 1, p. 81-91; I. HADJIYIANNI, *The CJEU as the Gatekeeper of International Law: The Cases of WTO Law and the Århus Convention*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2021, pp. 895-933; I. ANRÒ, *L'accesso delle ONG alla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia ambientale: nuove prospettive con la riforma del regolamento di Århus?*, in C. AMALFITANO, D. U. GALETTA, L. VIOLINI FERRARI (a cura di), "Law, Justice and Sustainable Development". *L'accesso alla Giustizia nel quadro del Sd Goal 16*, Torino, 2022, pp. 257-296.

istituito dalla legge»⁷⁰, qualora i diritti ambientali da essa sanciti, tra cui quello a vivere in un ambiente salubre e, per analogia, climaticamente neutro, siano pregiudicati⁷¹. La Corte potrebbe valutare simili ricorsi alla stregua di azioni di annullamento avviate, genericamente, ai sensi dell'articolo 263 TFUE⁷². D'altra parte, l'interesse diffuso reclamato dalle associazioni non governative fatica ad affermarsi in seno alla Corte di giustizia, ferma nel parificare le ONG alle persone fisiche e giuridiche, senza pregiudizio dei principi europei di tutela giurisdizionale; come nel ripetere che le istanze di tutela trasversale della collettività possano dirsi garantite dalle azioni giudiziarie degli Stati e della Commissione, nelle forme e nei modi previsti dai trattati⁷³. Naturalmente, lo

⁷⁰ Art. 9 Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Århus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005. Enfasi aggiunta.

⁷¹ Artt. 11-12 regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, modificato dal regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021. In dottrina, fra i tanti, v.: E. BARRITT, *The Foundations of the Århus Convention: Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020; G. C. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Århus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending*, in *Yearbook of European Law*, 2021, 40, pp. 230-264; C. SCISSA, *What Room for the 1998 Århus Convention in the European Green Deal? An Analysis of the Possible Reluctance of the Court of Justice*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, 1, pp. 94-111. Per una ricostruzione storica del rispetto della Convenzione di Århus da parte dell'Unione, v.: A. FALZONE, *La tassatività della regola all'accesso delle informazioni ambientali di cui all'art. 2 punto 2 della Convenzione di Århus: l'applicazione uniforme ed autonoma del Diritto dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, 4, pp. 1597-1599; C. ZENGERLING, *Greening International Jurisprudence. Environmental NGOs before International Courts, Tribunals, and Compliance Committees*, Leida, 2013; I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Århus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, 6 aprile 2022.

⁷² Corte giust. ord. 5 maggio 2009, C-355/08 P, *WWF-UK*. Per analogia, v.: Corte giust. 25 ottobre 1977, 26/76, cit.; 4 ottobre 1983, 191/82, cit.; 28 febbraio 2019, C-465/16 P, cit. Sul tema, cfr. *ex multis*: M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica*, cit.; C. PITEA, *Il caso Mellifera dinanzi alla Corte di giustizia e l'accesso alla giustizia ambientale nell'Unione europea: prime considerazioni in una prospettiva internazionalistica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2020, pp. 817-829; P. PANTALONE, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, Modena, 2021; L. A. DUVIC-PAOLI, M. GERVASI, *Harm to the global commons on trial: The role of the prevention principle in international climate adjudication*, in *The Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2023, 32(2), pp. 226-236; M. GERVASI, *Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea XXVI Convegno Firenze 9-10 giugno 2022*, Napoli, 2023, pp. 297-330.

⁷³ Corte giust. 6 luglio 2023, cause riunite C-212/21 P e C-223/21 P, *BEI c. ClientEarth*. Cfr. J. TRIBOUT, *Environnement - Réexamen d'une délibération de la BEI au titre de la convention d'Århus*, in *Europe 2021*, n. 3 Mars, comm. 107; C. PESCE, *Le soluzioni della Corte di giustizia alla diatriba tra la Banca europea per gli investimenti e l'ONG ClientEarth: vicenda conclusa?*, in *Il Blog di AISDUE*, 13 luglio 2023, pp. 1-8.

scenario muta in presenza di atti potenzialmente pregiudizievoli delle posizioni individuali. In simili circostanze, le azioni possono essere utilmente presentate, ai sensi del quarto paragrafo dell'articolo 263 TFUE, che riconosce l'interesse ad agire a chiunque dimostri di essere destinatario delle decisioni.

Inoltre, i singoli che volessero fare accertare la carenza di un'istituzione dell'Unione, in relazione al regolamento del 2021, devono soddisfare le condizioni stabilite dall'articolo 265 TFUE⁷⁴, documentando che l'omissione abbia influito negativamente nella propria sfera giuridica⁷⁵. Considerando quanto sinora detto, ci sembra una prova decisamente ardua.

In definitiva, la portata generale della normativa climatica è tale che le azioni dirette dei singoli, difficilmente, superano i limiti di ammissibilità; per contro, quelle degli Stati e della Commissione risultano ricevibili, in quanto presentate nell'interesse generale dell'Unione a vivere in un ambiente salubre e climaticamente neutro. Pure va detto che le stringenti condizioni di accesso fissate dai trattati risultano coerenti con il principio della tutela giurisdizionale effettiva⁷⁶ di cui agli articoli 19 TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in seguito, Carta).

Una sorte migliore tocca ai rimedi indiretti previsti dai trattati, nell'intento di omogeneizzare l'applicazione del diritto dell'Unione o di verificare i comportamenti degli Stati membri.

In particolare, l'interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia, resa nell'ambito di un procedimento interno vertente sui temi della neutralità climatica, può definire le vicende nazionali alla luce del diritto dell'Unione⁷⁷,

⁷⁴ C. HONORATI, *Commento all'art. 265 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*; G. PALMISANO, *Commento all'art. 265 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.*

⁷⁵ Fra i tanti: A. RIGAUX, *Recours en manquement - Manquement systématique et persistant*, in *Europe*, 2020, p. 183 ss.

⁷⁶ L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 19 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; G. TESAURO, *Commento all'art. 19 TUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.* Sull'ampio tema della tutela giurisdizionale europea: U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; R. ADAM, A. TIZZANO, (a cura di), *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; G. TESAURO, (a cura di) P. DE PASQUALE, F. FERRARO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2023. Ben noto che secondo la giurisprudenza dell'Unione, l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale effettiva spettante ai singoli in forza di detto diritto, mentre la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva di detto diritto: Corte giust. 24 giugno 2014, *Parlamento c. Consiglio*, C-658/11, punto 70; del 19 luglio 2016, *H c. Consiglio e a.*, C-455/14 P, punto 40; del 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, punto 167; sentenza del 25 giugno 2020, C-14/19 P, *CSUE c. KF*, punti 59-61; del 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran c. Consiglio*. V. anche Corte giust. parere 1/17, del 30 aprile 2019, punto 111.

⁷⁷ Corte giust. 13 ottobre 2022, C-698/20, *Gmina Wieliszew*; 3 ottobre 2019, C-208/18, *Petruchová*; 6 dicembre 2017, C-408/16, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*; 19 dicembre 2012, C-579/11, *GAMP*.

fornendo chiarimenti vincolanti per le autorità interne adite e utili all'uniforme interpretazione del diritto europeo sui temi climatici. Non mancano, del resto, primi rinvii pregiudiziali tesi a chiarire l'impianto regolatorio europeo della mitigazione e dell'adattamento climatico. Sarà, dunque, interessante leggere la risposta che la Corte darà ai quesiti posti dal giudice rumeno⁷⁸ che, nell'ambito di una controversia in materia di diritto della concorrenza, interroga il giudice di Lussemburgo anche sull'articolo 191, secondo paragrafo, TFUE, vale a dire sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio chi inquina paga, per chiarire se la normativa nazionale⁷⁹, comprometta gli obiettivi europei della neutralità climatica⁸⁰.

Non vi sono, poi, dubbi, sul fatto che l'inesatta o la mancata realizzazione dell'obbligo climatico, possa azionare la scure della Corte di giustizia e garantire efficacemente le modalità pubbliche di tutela climatica. Pertanto, la procedura di infrazione⁸¹, che la Commissione può aprire nei confronti di uno Stato membro inadempiente sotto il profilo della mitigazione climatica, qualora arrivi alla Corte di giustizia, assicura un adeguato grado di effettività al vincolo posto dal regolamento, benché nel contesto della tutela pubblica climatica⁸². D'altra parte, il vaglio della Corte sul rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione con le conseguenze sanzionatorie⁸³, giuridiche e risarcitorie che ne

⁷⁸ Corte giust. domanda di pronuncia pregiudiziale presentata il 27 giugno 2023, C-391/23, *Braila Winds*, pendente.

⁷⁹ Legge n. 259/2021 del Parlamento rumeno di conversione del decreto di urgenza del Governo n. 118/2021 sull'istituzione di un regime di compensazione per il consumo di energia elettrica e gas naturale per la stagione fredda 2021-2022 e che integra il decreto governativo n. 27/1996 sulla concessione di agevolazioni alle persone che risiedono o lavorano in determinate località dei Monti Apuseni e nella Riserva della Biosfera "Delta del Danubio".

⁸⁰ Il giudice nazionale chiede, in via pregiudiziale, l'interpretazione degli artt. 49, 56, 107 e 108 TFUE; dell'art. 191, par. 2, TFUE; degli artt. 9 e 58, lett. c) della direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità e del *Green Deal* europeo.

⁸¹ Artt. 258-260 TFUE, cfr. L. FUMAGALLI, *Commenti agli artt. 258-260 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, *op. cit.*; P. MORI, *Commenti agli artt. 258-260 TFUE*, in A. TIZZANO, *op. cit.* Limitatamente alla materia ambientale, v., di recente: Corte giust. 24 giugno 2021, C-559/19, *Commissione c. Spagna (Détérioration de l'espace naturel de Doñana)*; 2 settembre 2021, C-22/20, *Commissione c. Svezia (Stations d'épuration)*; 13 gennaio 2022, C-683/20, *Commissione c. Slovacchia (Bruit dans l'environnement)*; 28 aprile 2022, C-510/20, *Commissione c. Bulgaria (Mise à jour des stratégies marines)*; 22 giugno 2022, C-661/20, *Commissione c. Slovacchia (Protection du Grand tétras)*; 2 marzo 2023, C-432/21, *Commissione c. Polonia (Gestion et bonne pratique forestières)*; 16 marzo 2023, C-174/21, *Commissione c. Bulgaria (Double manquement – Pollution par les PM10)*; 29 giugno 2023, C-220/22, *Commissione c. Portogallo (Valeurs limites – NO2)*; 29 giugno 2023, C-444/21, *Commissione c. Irlanda (Protection des zones spéciales de conservation)*.

⁸² Cfr. F. MUNARI, *Public e private enforcement*, cit.

⁸³ V. in particolare: Corte giust. 17 aprile 2018, C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszcza Białowieska)*, ripresa da Corte giust. 7 novembre 2018, C-293/17, *Coöperatie Mobilisation for the*

possono derivare, può “forzare” i governi nazionali ad attuare le politiche climatiche europee⁸⁴. È ben noto che le violazioni accertate e sanzionate dal giudice dell’Unione fondano l’obbligo risarcitorio dello Stato inadempiente nei confronti del singolo, esperibile nelle sedi nazionali secondo la normativa interna⁸⁵, purché conforme ai trattati e alla giurisprudenza europea⁸⁶.

6. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto detto, la normativa del 2021, declina la strategia climatica dell’Unione nella cornice valoriale europea. L’approccio scelto riesce a coniugare i trattati, che affidano congiuntamente la tutela ambientale all’Unione e agli Stati, con la natura programmatico-politica e multilivello della strategia climatica e a riportarne il processo decisionale sotto l’egida dei principi europei della collaborazione e della solidarietà. Un analogo giudizio positivo va all’omogeneità del testo rispetto agli scopi dell’Unione in tema di *governance* dello sviluppo socio-sostenibile, particolarmente evincibile nella linea di confronto e di cooperazione interistituzionale verticale e orizzontale che, stimolando l’adozione di politiche a difesa del clima, responsabilizza e coinvolge gli attori nazionali e la collettività.

Ciò nonostante, i governi nazionali stentano a tenere il passo delle riforme strutturali, inducendo a riflettere sui valori dell’Unione cui si ispira il testo, al fine di intervenire sui profili perfettibili in termini di effettività. Invero, se l’obiettivo di fondo è realizzare un’economia europea equa e climaticamente neutra nell’alveo della collaborazione, del dialogo e della solidarietà, l’Unione e gli Stati

Environment e Vereniging Leefmilieu; 29 luglio 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*. In dottrina: L. COUTRON, *La Cour de justice au secours de la forêt de Białowieża*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, pp. 321-330; T. PRZEMYSŁAW, *Poland’s Defiance Against the CJEU in the Puszca Białowieża Case (C-441/17)*, in *The Eurosceptic Challenge (HART)*, 2019, pp. 67-86; N. SADELEER, *Prolongation de l’exploitation de centrales nucléaires et procédures d’évaluation des incidences (CJUE (GC), 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, aff. C-411/17)*, in *Revue des affaires européennes*, 2019, n. 3, pp. 611-626; P. WENNERAS, *Saving a forest and the rule of law: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2019, vol. 56, n. 2, pp. 541-558; R. KEGGE, A. DRAHMANN, *The programmatic approach: finding the right balance between the precautionary principle and the right to conduct a business*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, vol. 17, pp. 76-98.

⁸⁴ L. KRÄMER, *Injunctive Relief in Environmental Matters*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, vol. 15, n. 2, pp. 259-267.

⁸⁵ Quanto all’Italia, l’azione resta disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 (legge Vassalli), modificata dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18.

⁸⁶ Resta tuttora un caposaldo la sentenza *Francoovich*: Corte giust. 19 novembre 1991, C-6 e 9/90. V. anche: Corte giust. 5 marzo 1996, C-46 e 48/93, *Brasserie du Pêcheur*; 26 marzo 1996, C-392/93, *British Telecom*; 23 maggio 1996, C-5/94, *Hedley Lomas*; 22 aprile 1997, C-66/95, *Sutton*; 15 giugno 1999, C-140/97, *Rechberger*; 4 marzo 2020, C-34/19, *Telecom Italia*; 30 settembre 2003, C-224/01, *Köbler*; 9 dicembre 2003, C-129/00, *Commissione c. Italia*; 13 giugno 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

dovrebbero impegnarsi maggiormente sul fronte dell'interazione cooperativa, nel solco della sussidiarietà climatica. In questo senso, il confronto in seno all'Unione, in chiave solidale, può portare a soluzioni comuni che, elaborate in ragione di quanto concretamente realizzabile dagli Stati membri, nel breve e medio termine, sono in grado di risolvere la gran parte delle difficoltà interne, amministrative e/o economico-finanziarie, riscontrate in fase di attuazione delle trasformazioni imposte dalla mitigazione climatica. In maniera simile, accordi di cooperazione interistituzionale possono assicurare agli Stati membri il supporto necessario a superare le problematiche interne, almeno nelle linee essenziali.

Ancora, l'effettività del vincolo può migliorare, ricorrendo al sistema di garanzie offerte dall'Unione. Così, il monitoraggio periodico della Commissione e il dialogo con la comunità scientifica e quella civile, qualora rafforzati nei termini esposti, consentono alle osservazioni dell'Unione e alle istanze scientifiche e della collettività, ritenute meritevoli, di tradursi in azioni concrete, soprattutto nel medio termine. Del pari, un uso accorto e mirato dei rimedi giurisdizionali dell'Unione può giovare agli intenti pubblici della mitigazione climatica, atteso che, specialmente, i ricorsi indiretti sono capaci di garantire l'omogenea interpretazione della normativa climatica europea, come di fare accertare le responsabilità climatiche delle istituzioni nazionali coinvolte, arginando le situazioni patologiche connesse alla violazione dell'obbligo di fare o, per contro, di astenersi da determinate azioni dannose per l'ambiente.

Nel complesso, gli accorgimenti qui prospettati, fra i tanti ipotizzabili, possono incrementare l'allineamento dell'Unione e dei suoi membri all'Accordo di Parigi; prima ancora, sanare la scarsa capacità applicativa del trattato internazionale, almeno al livello regionale europeo.

L'angolazione sin qui vagliata non solo restituisce il profilo della sussidiarietà climatica, capace di accompagnare, in maniera utile, le economie dell'Unione nei processi di transizione in corso, ma esprime altresì la necessità che l'Unione e i suoi membri si rafforzino, diminuendo i margini di vulnerabilità gestionali, a beneficio dell'effettiva implementazione degli oneri assunti.

