



Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione

Francesco Munari*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il problema della tutela giuridica dell'ambiente; dalla redazione delle regole alla loro applicazione. – 2. Le procedure di infrazione quale strumento privilegiato per l'*enforcement* ambientale nei confronti degli Stati membri. – 3. *Segue*: le peculiarità del *public enforcement* ambientale attraverso l'analisi di una specifica questione: le procedure avviate per mancato rispetto degli obiettivi di cui alla direttiva 2008/50 a tutela della qualità dell'aria. – 4. Accertamento dell'infrazione e regime sanzionatorio a garanzia dell'ottemperanza degli Stati membri. – 5. *Private enforcement*. Una premessa metodologica: azioni giurisdizionali senza violazioni di norme? – 6. *Private enforcement* e azioni dirette: i limiti di legittimazione dei ricorrenti non privilegiati. – 7. Le azioni risarcitorie. – 8. Considerazioni ulteriori: l'apporto del rinvio pregiudiziale e il ruolo dei giudici nazionali. – 9. Enforcement a mezzo sanzioni penali: la proposta di revisione della cd. direttiva ECD. – 10. Conclusioni: le necessarie ricadute di un enforcement rigoroso sulla fase ascendente del diritto ambientale UE.

1. Questo lavoro si propone di fornire un quadro il più possibile sintetico, e al contempo auspicabilmente caratterizzato da qualche sistematicità, rispetto alle soluzioni e alle tecniche con le quali,

* Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova, Partner Deloitte Legal. Ringrazio l'avv. Mario Barbano, dottorando di ricerca presso il CIELI (Centro Italiano di Eccellenza sulla Logistica, i Trasporti e le Infrastrutture), per la ricerca bibliografica e gli spunti di riflessione che ne sono derivati.

nell’Unione europea, la protezione ambientale viene garantita mediante l’applicazione delle norme adottate in ambito UE.

L’analisi che segue prescinde da un presupposto centrale nella disciplina giuridica dell’ambiente, al quale tuttavia non è possibile sottrarsi, anche per meglio comprendere quanto cercheremo di illustrare, e cioè quello relativo al contenuto e alla qualità delle norme ambientali, non di rado alquanto insoddisfacente. Infatti, da un lato, esse tendono a essere scritte sulla base di “valori” tipici di altri ambiti giuridici (quali in particolare le tradizioni culturali, etiche, sociali), mentre nel nostro settore sono le conoscenze scientifiche – e soprattutto la cd. *hard science* – che dovrebbero avere assoluta preponderanza nel concepire e quindi “scrivere” le norme. Da un altro lato, ulteriore elemento di inadeguatezza delle norme ambientali è dato dal fatto che, rispetto ad esse, sarebbe fondamentale preventivamente “misurarne” gli effetti (attesi), usando cioè ancora una volta strumenti extragiuridici per provare a comprendere realmente l’interazione tra esseri umani e ambiente, che poi è la reale sostanza di cui dovrebbe occuparsi il diritto ambientale¹, e quindi i limiti che necessariamente dobbiamo porre alle attività umane, nell’ottica, sul piano giuridico, di limitare anche i diritti associati a tali attività².

Queste riflessioni, come accennato, restano a monte dell’*enforcement* del diritto ambientale dell’Unione, ed esulano quindi dal presente contributo, benché la loro inadeguata o insufficiente percezione (quanto meno ad oggi) influisca sul contenuto e sull’efficacia delle stesse norme ambientali, e quindi anche sulla loro intrinseca capacità di raggiungere gli obiettivi di protezione e promozione ambientale di cui esse, dichiaratamente, si fanno portatrici.

Nei limiti dianzi indicati, com’è noto, nell’ordinamento UE il *corpus* delle regole rientranti nella materia “ambientale” è probabilmente ineguagliato, per ampiezza, organicità e numerosità,

¹ All’uopo, non si può che rinviare a due libri a mio avviso decisivi ai fini di una più efficace comprensione dei fenomeni qui accennati, e cioè J. STIGLITZ, J. P. FITOUSSI, M. DURAND, *Misurare ciò che conta*, Torino, 2021; D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2018.

² V. già F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012, spec. p. 133 ss.

contando, in particolare, oltre a importanti norme primarie contenuti nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, circa un migliaio di atti di diritto derivato³.

Sotto questo profilo, l'Unione europea ha assunto da decenni un ruolo guida a livello globale, oggi ulteriormente accentuato nelle più recenti declinazioni in termini di cambiamenti climatici e transizione ecologica.

Ciò premesso, gli ambiziosi *standard* normativi fissati dall'Unione richiedono, a loro volta, l'introduzione di strumenti volti ad assicurarne l'applicazione da parte di Stati membri e degli individui. Non basta cioè l'enunciazione della norma materiale (la quale, tra l'altro, e come si accennava poc'anzi, sconta sovente limiti contenutistici non banali), ovvero la conseguente attribuzioni di diritti, obblighi, e potestà: nella disciplina ambientale è ancor più importante che questa norma, una volta in vigore, sia efficacemente applicata.

E cioè, secondo un'impostazione già sottolineata in passato⁴, quel che conta è la *tutela* che le norme ambientali riescono effettivamente a garantire, essendo ormai evidente che la mancata attuazione delle regole che proteggono e promuovono l'ambiente determina costi elevatissimi⁵, i quali, nella prospettiva del cambiamento climatico, sono destinati a diventare incommensurabili.

Il *corpus* normativo materiale è, quindi, molto vasto, ed è allora utile comprendere quale applicazione abbia questa consistente massa di

³ Quelli così classificati sono, precisamente, 947, si veda: www.eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classificati on=in-force#arrow_1510.

⁴ V. sempre F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, p. 133 ss.

⁵ Ad esempio, e con le dovute approssimazioni (verosimilmente per difetto), secondo dati riportati dalla Commissione, a livello mondiale sono riconducibili all'inquinamento 9 milioni di decessi avvenuti nel 2015, a loro volta rappresentativi del 16% del totale dei decessi prematuri (COM (2021) 400final, comunicazione della Commissione Europea, *Un percorso verso un pianeta più sano per tutti - Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo"*). E per quanto riguarda i costi economici, sempre la Commissione (dati del 2018) rappresenta che i mancati benefici derivanti dal mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali come stabiliti nella stessa legislazione ambientale dell'UE sono pari ad EUR 55 mld all'anno (European Commission, *Study: The costs of not implementing EU environmental law*, Final Report for DG ENVI, March 2019, p. 165).

norme, e quale sia l’efficacia di detta applicazione nel contesto unionale.

Di questo, quindi, si cercherà di trattare nel prosieguo, attraverso una tassonomia che, mutuando espressioni nate in ambiti normativi diversi, e cioè l’antitrust, suddivideremo in *public* e *private enforcement*⁶.

Con *public enforcement* intenderemo l’applicazione del diritto ambientale dell’Unione esercitato dalle istituzioni dell’Unione nei confronti degli Stati membri, onde indurre questi ultimi all’osservanza delle regole stabilite a livello unionale. Con la nozione di *private enforcement* vogliamo invece riferirci agli strumenti disponibili in funzione della protezione ambientale nei confronti di individui o imprese, ovvero di istituzioni, nazionali o europee.

Nel primo versante, tratteremo dunque soprattutto delle procedure di infrazione e dei rimedi per garantire l’osservanza degli Stati membri, sui quali si sta formando una nutrita casistica giurisprudenziale di cui daremo conto nel prosieguo. Nel secondo, passeremo brevemente in rassegna una serie apparentemente più cospicua di strumenti, cui tuttavia, come diremo, non necessariamente corrisponde un più efficace *enforcement*: tratteremo, in particolare, delle azioni individuali nei confronti delle istituzioni UE, delle azioni di risarcimento dei danni per responsabilità derivanti dall’inadempimento del diritto ambientale UE⁷, dell’applicazione, in ambito penale, della direttiva sulla tutela penale dell’ambiente (*Environmental Crime Directive - ECD*)⁸.

Detto questo, un’analisi sull’efficacia del diritto ambientale dovrebbe altresì darsi carico di valutare anche il ruolo dei giudici

⁶ Sul tema relativo alle sanzioni e alle diverse modalità di attuazione del diritto ambientale europeo sia consentito il rinvio, anche per ulteriori riferimenti, a 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, 2021, p. 267 ss.

⁷ Su cui v. il caso C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, di cui nel momento in cui si scrive sono state pronunciate le conclusioni a cura dell’Avvocato Generale Kokott in data 5 maggio 2022.

⁸ Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell’ambiente, pp. 28-37. La direttiva, com’è noto, è attualmente oggetto di revisione (cfr. la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell’ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, del 15 dicembre 2021, COM (2021) 851final).

nazionali, sia quali giudici che danno attuazione, nei confronti degli individui/imprese, delle norme nazionali di recepimento delle norme europee (per tutte, la direttiva sulla responsabilità ambientale⁹), sia nella loro più recente veste di “tutori” delle persone rispetto all’insufficiente azione per contrastare le emergenze ambientali, e soprattutto il cambiamento climatico¹⁰. Purtroppo, peraltro, un tale approfondimento esulerebbe dai limiti del presente contributo, e non sarà quindi possibile parlarne in questa sede¹¹.

2. La procedura di infrazione costituisce, dal lato del *public enforcement*, lo strumento privilegiato per la Commissione europea nello svolgimento del proprio ruolo di custode dell’osservanza del diritto UE. La comunicazione *Risultati migliori attraverso una migliore applicazione* del 2016 fissa alcune priorità in materia di *enforcement*, a cui si aggiunge l’impegno della Commissione ad assicurare un’effettiva applicazione della normativa che interessa il *Green Deal*¹² e di controllare le iniziative degli Stati membri¹³. Tutto ciò appare coerente e adeguato rispetto alla necessità di monitoraggio del gran numero di atti di diritto derivato adottati dall’Unione nella materia¹⁴.

⁹ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, pp. 56-75.

¹⁰ V. anche *infra*.

¹¹ V. allora, e per qualche spunto iniziale F. MUNARI, *Protecting the Environment*, cit., p. 267 ss., nonché K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, vol. 30, 2011, p. 3-41, spec. p. 26 ss.; U. GRUSIC, *International Environmental Litigation in EU Courts: A Regulatory Perspective*, ivi, vol. 35, 2016, Pp. 180-228; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law Legal Issues and Challenges*, II ed., Abingdon, 2015, p. 261 ss.

¹² COM (2019) 640final, dell’11 dicembre 2019, comunicazione della Commissione, *Il Green deal europeo*, pp. 4 e 26.

¹³ A partire dal 2016 la Commissione predispone dei rapporti annuali sullo stato di attuazione del diritto UE dell’ambiente nell’ordinamento degli Stati membri: COM (2022) 438final, dell’8 settembre 2022, comunicazione della Commissione, *Riesame dell’attuazione delle politiche ambientali 2022 - Conformarsi alle politiche ambientali per invertire la rotta*. Per quanto concerne l’Italia, cfr.: SWD (2022) 275final, dell’8 settembre 2022, comunicazione della Commissione, *Riesame dell’attuazione delle politiche ambientali 2022 Relazione per paese – ITALIA*.

¹⁴ V. sopra, la nota 3.

L'azione della Commissione è mappabile sia dal punto di vista delle iniziative trasversali ai vari settori del diritto UE, come il mancato o inesatto recepimento di direttive, ovvero l'inottemperanza a sentenze della Corte di giustizia, sia da quello delle priorità *ratione materiae*, in quanto riconducibili ai tre pilastri del *Green Deal*, e cioè economia circolare, biodiversità, inquinamento zero.

Così, e sotto il primo profilo, nel campo dell'economia circolare la Commissione verifica del completo recepimento della legislazione, nonché della chiusura e del ripristino delle discariche illegali e di quelle *sub-standard*, compreso l'obbligo di garantire un trattamento adeguato dei rifiuti prima della messa in discarica. Quanto alla biodiversità, si agisce soprattutto per contrastare le carenze strutturali nell'attuazione delle direttive sulla natura, per raggiungere il completamento della rete Natura 2000, un adeguato mantenimento delle Zone Speciali di Conservazione, o per reagire rispetto all'insufficiente protezione di specie e *habitat* in declino a causa di progetti infrastrutturali, pratiche agricole o disboscamento illegale. Infine, con riguardo all'obiettivo del cd. inquinamento zero, l'attività della Commissione si indirizza prevalentemente nella risoluzione di carenze strutturali o sistemiche, come quelle scaturenti dall'insufficienza di misure per il rispetto degli *standard* di qualità dell'aria per i principali inquinanti (PM₁₀, NO₂ e PM_{2,5}), dall'incapacità di garantire la raccolta e il trattamento delle acque reflue urbane; dal mancato rispetto degli obblighi di pianificazione e delle misure relative al rumore e all'inquinamento da nitrati; ovvero dal mancato rispetto delle norme sull'acqua potabile o sul funzionamento degli impianti industriali.

Cospicua appare anche l'azione in tema di cd. *governance* ambientale, segnatamente sotto il profilo dell'attuazione degli strumenti orizzontali funzionali alla sua migliore realizzazione, come le norme sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica, l'accesso alla giustizia, le valutazioni ambientali e la responsabilità ambientale¹⁵.

Più recentemente, si assiste all'avvio di procedure in materia di energia, e cioè motivate dal mancato recepimento delle direttive

¹⁵ Per maggiori riferimenti, anche bibliografici, v. ancora F. MUNARI, *Protecting the Environment*, cit., spec. p. 273 ss.

sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili¹⁶, mentre restano sotto continua attenzione le condotte degli Stati membri non coerenti con gli obiettivi di pesca sostenibile¹⁷.

L'*enforcement* della Commissione sulle priorità sopra illustrate ha dato vita a numerose procedure di infrazione: al 2021, circa il 20% di quelle attualmente aperte concernono la materia ambientale¹⁸, ed è un dato che risulta costante nel tempo, a riprova tuttavia anche delle difficoltà nelle quali si imbattono gli Stati membri nel raggiungere gli obiettivi fissati dalle norme UE, tema sul quale spenderemo minime considerazioni conclusive più avanti.

Detto questo, passando ora alla fase contenziosa delle procedure di infrazione in materia ambientale, le fattispecie giunte di recente all'esame della Corte di giustizia hanno interessato i seguenti ambiti: (a) tutela della qualità dell'aria¹⁹; (b) tutela della biodiversità e

¹⁶ La Commissione ha portato avanti i procedimenti d'infrazione nei confronti di Grecia e Romania per non aver recepito completamente la nuova direttiva sull'efficienza energetica. Ha avviato procedure d'infrazione nei confronti di tutti gli Stati membri per mancato recepimento completo della direttiva sulle energie rinnovabili entro il termine del 30 giugno 2021 (COM (2022) 344final, of 15 July 2022, Communication from the Commission, *Monitoring the application of European Union law 2021 Annual Report*, pp. 5-6).

¹⁷ Nel 2021 l'azione esecutiva della Commissione si è concentrata sulla piena attuazione dell'obbligo di sbarco che impone che le catture di determinate specie di pesce siano portate a bordo dei pescherecci, registrate, sbarcate a terra e conteggiate rispetto alle quote applicabili. La Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di Belgio, Irlanda, Francia, Spagna e Paesi Bassi per non aver monitorato e fatto rispettare l'obbligo di sbarco. I casi in questione riguardano anche l'inosservanza delle norme dell'UE per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. La Commissione ha portato avanti un procedimento d'infrazione nei confronti di Malta per non aver rispettato le norme sul tonno rosso. La Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti di Grecia, Croazia, Italia, Cipro e Romania per non aver definito piani di gestione dello spazio marittimo (cfr. COM (2022) 344final, *Monitoring the application*, cit., pp. 7-8).

¹⁸ Ossia 356 su 1930 procedure (dati sempre tratti da COM (2022) 344final, *Monitoring the application*, cit., p. 30).

¹⁹ Sentenze della Corte del 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*; del 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*; del 22 febbraio 2018, causa C-336/16, *Commissione c. Polonia*; del 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione c. Francia*; del 30 aprile 2020, causa C-638/18, *Commissione c. Romania*; del 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*; del 4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*; del 3 giugno 2021, causa C-635/18, *Commissione c. Germania*; del 3 febbraio 2021, causa C-637/18, *Commissione c. Ungheria*. Tra gli Stati membri che la Commissione ha deciso di

conservazione degli *habitat*²⁰; (c) tutela delle acque e trattamento delle acque reflue²¹; (d) gestione dei rifiuti²². Utile quindi esaminare, a mo’ di *case-study*, uno di questi ambiti di intervento.

3. Considerato l’ampio spettro dei settori interessati dall’*enforcement* della Commissione, ai fini del presente lavoro è parso utile concentrare in modo verticale la nostra attenzione su uno dei profili nei quali, a quanto consta, gli Stati membri hanno maggiore difficoltà a conformarsi agli obiettivi dettati dall’Unione. Così, appare particolarmente significativo, anche per capire le ragioni del “confronto” tra Commissione/Unione e Stati membri, l’analisi delle procedure di infrazione avviate sull’inquinamento atmosferico.

Com’è noto, la direttiva 2008/50/CE, prevede, tra l’altro, la fissazione di valori limite per la presenza di determinanti inquinanti nell’aria (PM10, NO2, ecc., art. 13)²³, e l’obbligo, per gli Stati membri, di predisporre, in caso di superamento dei valori limite, piani per la

deferire alla Corte di giustizia figurano: Grecia e Portogallo per la scarsa qualità dell’aria causata dagli elevati livelli di biossido di azoto (NO2); Slovacchia per le elevate concentrazioni di particolato (PM10); Romania per l’esercizio illecito di impianti industriali (cfr. COM (2022) 344final, *Monitoring the application*, cit., p. 4-5).

²⁰ Sentenze della Corte del 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszcza Białowieska)*; del 5 settembre 2019, causa C-443/18, *Commissione c. Italia (batterio Xylella fastidiosa)*; del 22 giugno 2022, causa C-661/20, *Commissione c. Slovacchia (Protezione del gallo cedrone)*. La Commissione ha deferito Bulgaria e Germania alla Corte di giustizia per non aver tutelato e gestito le aree protette di Natura 2000. La Germania è stata deferita anche per non aver protetto a sufficienza i terreni erbosi ricchi di fiori. Malta è stata deferita alla Corte per aver autorizzato la cattura dei fringillidi protetti (v. sempre COM (2022) 344final, *Monitoring the application*, cit.).

²¹ Sentenze della Corte del 27 febbraio 2020, causa C-298/19, *Commissione c. Grecia*; del 24 giugno 2021, causa C-559/19, *Commissione c. Spagna (Deterioro del Espacio Natural de Doñana)*. Tra gli Stati membri che la Commissione ha deciso di deferire alla CGUE figurano: Irlanda e Italia per violazioni relative a sostanze presenti nell’acqua potabile che potrebbero rappresentare un pericolo per la salute; Spagna per la protezione insufficiente delle acque dall’inquinamento da nitrati; Francia, Ungheria e Slovenia per il trattamento delle acque reflue (dati ancora tratti da COM (2022) 344final, *Monitoring the application*, cit.).

²² Sentenza della Corte del 21 marzo 2019, causa C-498/17, *Commissione c. Italia*.

²³ Art. 13, par. 1, direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, p. 1-44, il cui testo consolidato è disponibile all’indirizzo: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0050.

qualità dell'aria volti a far sì che tale periodo di superamento sia il più breve possibile (art. 23)²⁴.

Peraltro, l'obiettivo della qualità dell'aria è, a ben vedere, raggiungibile intervenendo su una numerosissima serie di fattori, e ciò, se da un lato amplia la scelta teoricamente a disposizione degli Stati membri, dall'altro lato rende più difficile individuare quali fattori possono meglio di altri incidere positivamente sulla riduzione delle sostanze nocive. Nei fatti, quindi, un obiettivo apparentemente aggredibile su diversi fronti diventa invece sintomatico di un diffuso e perdurante inadempimento degli Stati membri delle disposizioni contenute nella direttiva 2008/50/CE, come dimostrato dalle numerose procedure di infrazione avviate dalla Commissione e quindi sfociate in giudizi dinanzi alla Corte, che hanno a loro volta dato luogo a una giurisprudenza meritevole di qualche attenzione, e successiva considerazione.

Innanzitutto, giova una precisazione sul regime applicabile alla responsabilità degli Stati per inosservanza degli *standard* ambientali di cui trattasi: più precisamente, la Corte ha da sempre precisato che il dato oggettivo dell'inosservanza della norma è circostanza di per sé sufficiente per accertare un'infrazione del diritto dell'Unione, e che l'elemento soggettivo (dolo o colpa) e le eventuali difficoltà incontrate dallo Stato membro, ivi inclusa una peculiare situazione socio-economica²⁵, sono elementi irrilevanti, fino a quando non sia possibile configurare una causa di forza maggiore²⁶. Ergo, il *test* di responsabilità per gli Stati membri è sostanzialmente oggettivo, ed è determinato dal mero superamento dei limiti dei diversi inquinanti previsti dalla direttiva. Si badi: la Corte non censura il mero superamento della soglia limite, che occasionalmente può quindi aversi per ragioni "esogene" che ragionevolmente possono essere al di fuori del controllo degli Stati, ma sanziona come inadempiente quello Stato che non adotta soluzioni

²⁴ Art. 23, par. 1, co. 2, direttiva 2008/50/CE, cit.

²⁵ Cfr. sentenza *Commissione c. Polonia*, causa C-336/16, cit., punto 101; sentenza *Commissione c. Francia*, causa C-636/18, cit., punto 85.

²⁶ Sentenza *Commissione c. Italia*, causa C-68/11, cit., punti 61-64.

idonee a far sì che tale superamento avvenga per il più breve turno di tempo possibile²⁷.

Non solo. Interpretando in modo funzionale il tema della cd. cristallizzazione dell’oggetto del contendere, la Corte consente alla Commissione di ricomprendere nel ricorso dinanzi a sé anche l’inadempimento dello Stato successivo all’invio del parere motivato, quando il superamento dei valori limite nello Stato membro interessato continua²⁸.

Quanto alla sussistenza di ragioni oggettivamente giustificative il superamento dei valori limite che gli Stati membri provano ad adombrare per sfuggire dalla “responsabilità oggettiva” prevista nella direttiva, la giurisprudenza della Corte appare nuovamente rigorosa. In tal senso, è stata ritenuta irrilevante ai fini di giustificare il proprio inadempimento la circostanza dedotta secondo cui esso fosse scaturita dalla violazione commessa da un altro Stato membro²⁹.

Ma ancora più interessante – e meritevole di qualche approfondimento – è la ritenuta impossibilità di giustificare il superamento dei valori limite al fine di non restringere le libertà fondamentali (di circolazione delle merci o delle persone) stabilite dal

²⁷ Sentenza *Commissione c. Germania*, causa C-635/18, cit.; sentenza *Commissione c. Ungheria*, causa C-637/18, cit.

²⁸ Sentenza *Commissione c. Bulgaria*, causa C-488/15, cit.; sentenza *Commissione c. Polonia*, causa C-336/16, cit.; sentenza *Commissione c. Romania*, causa C-638/18, cit. Su queste sentenze cfr. A. RIGAUX, *Recours en manquement - Manquement systématique et persistant*, in *Europe*, 2020, p. 183 ss.; cfr. K. WARD, *ECJ Rules that Poland Failed to Fulfil Obligations under Ambient Air Directive*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, p. 372 ss. Viceversa, alla Commissione non è consentito estendere la procedura di infrazione alla violazione di obblighi derivanti da disposizioni sopravvenute che non trovino equivalenti nella versione precedente della direttiva su cui si è basato il parere motivato (cfr. sentenza della Corte del 24 maggio 2011, causa C-52/08, *Commissione c. Portogallo*, punto 42; del 10 settembre 2015, causa C-36/14, *Commissione c. Polonia*, punto 24, nonché, di recente, del 26 giugno 2019, causa C-729/17, *Commissione c. Grecia*, punto 38; del 27 febbraio 2020, causa C-384/18, *Commissione c. Belgio*, punto 20).

²⁹ Sentenza *Commissione c. Regno Unito*, causa C-664/18, cit. Nello stesso ambito, ad evidenziare il collegamento tra *public* e *private enforcement* si ricorda l’azione avviata dall’ONG Client Earth: cfr. sentenza della Corte del 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth e Regina contro The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*. In argomento, V. ad esempio: 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.

Trattato FUE³⁰, così come l'irrelevanza di qualsiasi possibile concorso di colpa delle istituzioni dell'Unione, le quali, ad esempio, secondo le prospettazioni degli Stati, non avrebbero fissato valori di emissioni dei veicoli sufficientemente ambiziose, con ciò rendendo quindi più difficile per gli Stati stessi il rispetto dei valori-limite della qualità dell'aria (agendo cioè sugli altri possibili vettori di emissioni)³¹: segnatamente, rispetto all'ipotesi di una negligenza in capo alla Commissione nel proporre norme efficaci per limitare le emissioni di NO₂ da parte dei veicoli a motore diesel, la Corte ha ritenuto che, non essendo questa l'unica fonte di emissioni, lo Stato restasse comunque obbligato al rispetto dell'obbligo di rispettare i valori limite fissati dalla direttiva³².

Il che ci porta tuttavia a una riflessione più rotonda sull'impostazione non solo e non tanto fatta propria dalla Corte, ma in generale sulle questioni relative alla disciplina sulla qualità dell'aria.

Com'è noto, le cause delle emissioni in atmosfera sono massicciamente costituite (oltre il 73%) da energia, trasporti e riscaldamento degli edifici³³. Ciò vale soprattutto nelle città, in cui prevalgono circolazione veicolare e alta densità urbana, e dove - non a caso - si concentrano gran parte delle questioni di fatto oggetto delle infrazioni alla direttiva 2008/50/CE.

Ebbene, l'approccio della Corte – inesorabile nel proprio rigore – evidenzia forse la necessità di un maggiore approfondimento in concreto di questioni ad ampio spettro come la qualità dell'aria rispetto a misure ad essa settoriali. La Corte, in sostanza, ci dice che i già elevati *standard* di emissioni dei veicoli non bastano a garantire il rispetto delle soglie limite generali sull'aria, e che quindi sono necessari altri sforzi sul fronte energetico, su quello della gestione delle emissioni degli

³⁰ Al riguardo, la posizione della Corte è piuttosto radicata, nel senso di consentire una restrizione di tali libertà “a condizione che non esistano misure meno restrittive della libertà di circolazione alla luce dell'obiettivo così perseguito” (sentenza *Commissione c. Francia*, causa C-636/18, cit., punto 46, e, in precedenza, sentenza della Corte del 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, punti 117, 138 e 140).

³¹ V. sentenza *Commissione c. Germania*, causa C-635/18, cit.; sentenza *Commissione c. Francia*, causa C-636/18, cit.; sentenza *Commissione c. Italia*, causa C-644/18, cit.

³² Sentenza *Commissione c. Germania*, causa C-635/18, cit.

³³ Cfr. www.ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2.

abitati urbani, ovvero nuovamente sul traffico veicolare, ma in direzioni diverse e ulteriori rispetto alle norme esistenti sulle emissioni di auto e camion.

E ciò implica anche che - essendo gli Stati in effetti coinvolti nella procedura legislativa unionale - e non essendo l’Unione corresponsabile (nell’ambito di una procedura di infrazione) dell’inadempimento di uno Stato, è quest’ultimo il soggetto il quale, in ultima analisi, deve darsi carico di tutte le scelte necessarie a garantire l’osservanza degli obiettivi della direttiva 2008/50/CE, introducendo direttamente quelle ulteriori misure restrittive dei diritti delle persone (a circolare, a scaldare le proprie case, a usare energia), quali che siano le conseguenze socio-economiche di tali scelte.

Per un ordinamento, come quello unionale, che è già il più avanzato nella tutela ambientale, quanto sopra integra un’ulteriore sfida epocale che è opportuno mettere a fuoco. I limiti del presente lavoro non consentono più larghe considerazioni, e tuttavia si deve quanto meno avvertire che con sempre maggiore intensità la fissazione di obiettivi ambientali di portata generale, come ad esempio l’iconico “*Fit for 55*”, nel suo declinarsi in concreto, comportano ricadute sugli Stati membri di momento notevole, la cui gestibilità deve essere valutata probabilmente *ex ante*, sulla scorta di adeguate misurazioni e analisi quantitative e scientifiche³⁴, onde poter ipotizzare quali misure siano effettivamente fattibili, con quali tempi, e con quali torsioni nelle condotte e nei diritti economici e sociali di cittadini e imprese.

4. La prassi e la giurisprudenza sopra esaminate confermano che, a fronte di un significativo attivismo della Commissione nell’*enforcement* del diritto ambientale, la risposta della Corte appare

³⁴ Sul rapporto tra diritto e conoscenza scientifica, 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, p. 169 ss.; R. CARANTA, *Still Searching for a Reliable Script: Access to Scientific Knowledge in Environmental Litigation in Italy*, *ivi*, p. 158 ss.; 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*, *ivi*, p. 115 ss.

conforme. Inoltre, senza un efficace apparato sanzionatorio, è ovvio che l'*enforcement* sarebbe puramente formale³⁵. Ma anche qui, la prassi evidenzia altrettanto rigore.

Detto questo, l'esempio che arriva dalla UE dà conto di una forza sicuramente rilevante, nella misura in cui, nella nostra materia, sono possibili tanto misure cautelari quanto sanzioni definitive, a loro volta articolabili in somme forfetarie e penalità di mora³⁶.

Appare dunque opportuno brevemente soffermarsi su alcuni dei casi più interessanti dal punto di vista delle sanzioni, il primo dei quali appare certamente quello relativo alla foresta di *Białowieska*³⁷.

Nella fattispecie, la Commissione contestava alla Polonia l'inadempimento di determinati obblighi derivanti dalla direttiva "*habitat*"³⁸ e dalla direttiva "uccelli"³⁹ per la conservazione della foresta di Białowieska, già designata come sito protetto ai sensi della normativa dell'Unione (sito Natura 2000). Nel 2015, infatti, le autorità polacche avevano approvato un piano di gestione del sito che prevedeva l'abbattimento di una vasta porzione della foresta, ritenuto incompatibile con le norme unionali appena citate sotto diversi profili.

Ritenuta la gravità e urgenza nell'intervenire a tutela dell'ambiente, la Corte non ha avuto esitazioni nell'accogliere la richiesta della Commissione di sospendere in via cautelare l'efficacia di qualunque provvedimento di gestione della foresta adottato dalle autorità polacche, con l'aggiunta di una penalità di mora giornaliera nel caso in

³⁵ Sia al riguardo consentito, anche per riferimenti, il rinvio a F. MUNARI, *Protecting the Environment*, cit.

³⁶ Sentenza della Corte del 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia (raccolta delle acque reflue urbane della regione di Thrasio Pedio)*; del 12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien)*; sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-298/19, cit.

³⁷ Cfr. ordinanza della Corte del 20 novembre 2017, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszcza Białowieska)*. Per un commento v. P. WENNERÅS, *Saving a forest and the rule of law: Commission v. Poland*, in *Common Market Law Review*, vol. 56, 2019, pp. 541-558.

³⁸ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ("Direttiva Habitat"), il cui testo consolidato è disponibile all'indirizzo www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701.

³⁹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici ("Direttiva Uccelli"), www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02009L0147-20190626.

cui l'inadempimento fosse proseguito⁴⁰. La pronuncia è interessante anche per la volontà della Corte di fondarla su solidi argomenti tipici della materia ambientale: vengono infatti richiamati i precedenti più importanti in tema di principio di precauzione⁴¹, che nella specie si coniuga con una valutazione in termini di gravità e irreparabilità del danno derivante dal taglio degli alberi, tanto più in assenza di prove soddisfacenti in ordine alla necessità (invocata dallo Stato polacco) di contrastare la diffusione di un parassita⁴².

Detto questo, l'architettura su cui la Corte fonda la propria decisione mira soprattutto a consolidare un uso "forte" e generale dell'art. 279 TFUE⁴³, in modo da poter essere applicato nel senso di conferire alla stessa Corte la competenza a imporre qualsiasi provvedimento provvisorio che ritenga necessario per garantire la piena efficacia della decisione definitiva⁴⁴, con conseguente potere di prescrivere qualsiasi misura diretta a far osservare l'ordinanza cautelare, inclusa l'imposizione di una penalità di mora nel caso in cui la parte interessata non ottemperi all'ingiunzione⁴⁵. Ed è su questa disposizione, quindi, che la Corte fonda il proprio potere sanzionatorio, arricchendo gli strumenti sanzionatori a disposizione della medesima, in aggiunta

⁴⁰ I provvedimenti provvisori erano già stati disposti con l'ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 luglio 2017, poi confermati nel merito con sentenza della Corte del 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszczka Białowieska)*.

⁴¹ Cfr. ordinanza del presidente della Corte del 10 dicembre 2009, causa C-573/08, *Commissione c. Italia*; nonché, più in generale, i casi *Mucca Pazza e Xylella*, sentenza della Corte del 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione (Malattia "della mucca pazza")*; del 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C-79/16, *Pesce et al. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

⁴² Ordinanza *Commissione c. Polonia*, cit., punti 43-47 e 59, nonché 62 ss., spec. 79.

⁴³ Art. 279 TFUE: "La Corte di giustizia dell'Unione europea, negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari". Sulla tutela cautelare, cfr. M. F. ORZAN, *The Provisional Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union*, in F. M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, 2021, The Hague, p. 199 ss.; M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 190 ss.; K. LENAERTS, M. RADLEY, *Recent Case-law of the European Court of Justice in Interim Measures Cases*, in *European Law Reporter*, 2016, p. 2 ss.

⁴⁴ Ordinanza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 97.

⁴⁵ *Ibidem*, punto 100.

quindi anche alle sanzioni prescritte dall'art. 260 TFUE. Non sfugge, pertanto, che in tal modo si irrobustisce significativamente l'*enforcement* del diritto ambientale (e non solo) UE, rispetto al paradigma tipico delle procedure di infrazione, in cui prima della sanzione la Commissione deve introdurre preliminarmente un ricorso per inadempimento. Solo in caso di suo accoglimento da parte della Corte e di reiterata inosservanza della sentenza la Commissione ha facoltà di chiedere alla Corte di irrogare sanzioni *ex art. 260 TFUE*⁴⁶.

L'altro caso interessante ai fini del presente contributo è quello della *Miniera di Turów*⁴⁷. Ancora una volta, la Corte agisce in via cautelare, addirittura, e a quanto consta per la prima volta, su richiesta di un altro Stato membro (la Repubblica Ceca) *ex art. 259 TFUE*, che viene letto nuovamente in combinato disposto con l'art. 279 TFUE citato, e non con l'art. 260 TFUE, nell'ottica, del tutto persuasiva, secondo cui se gli Stati membri hanno piena legittimazione a proporre il giudizio sull'inadempimento (principale), occorre riconoscerne parimenti la legittimazione a chiedere le misure cautelari⁴⁸.

Detto questo, l'art. 260 TFUE, e in particolare il suo par. 2, vengono invece utilizzati dalla Corte di giustizia per fondare l'ampia discrezionalità della medesima nella fissazione della sanzione, a fronte della misura proposta dallo Stato membro. Sono ripresi, al riguardo, i classici criteri di adeguatezza, proporzionalità e capacità finanziaria dello Stato membro destinatario della sanzione⁴⁹, in coerenza con la consolidata giurisprudenza unionale in materia⁵⁰.

⁴⁶ *Ibidem*, punti 101-102.

⁴⁷ Ordinanza del vicepresidente della Corte del 20 settembre 2021, C-121/21 R, *Commissione c. Polonia (Miniera di Turów)*. Sul provvedimento cfr. G. D'AGNONE, *La Corte di giustizia condanna la Polonia al pagamento di una penalità di mora per non aver osservato le misure cautelari emesse riguardo alla miniera di lignite di Turów*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

⁴⁸ Al riguardo, anche l'interpretazione letterale del regolamento di procedura della Corte di giustizia depone a favore di questa impostazione (v. art. 160, par. 2, del regolamento di procedura della Corte: "chi è parte in una causa pendente dinanzi alla Corte"). Per un commento, si veda: M. F. ORZAN, *Commento artt. 160-162 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo davanti al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 817 ss.

⁴⁹ Ordinanza *Commissione c. Polonia (Miniera di Turów)*, cit., punto 50.

⁵⁰ La Corte, infatti, richiama la sentenza del 12 novembre 2020, causa C-842/19, *Commissione c. Belgio (Redditi immobiliari stranieri)*, punti 63 e 64. In argomento,

Oltre all’attivismo della Corte rispetto all’uso delle sanzioni in via cautelare, importante è parimenti il profilo del cumulo tra penalità di mora e somma forfettaria nell’ambito di procedimenti *ex art. 260*, par. 2, TFUE adottati in materia ambientale. A valle del risalente e “storico” caso *Commissione c. Francia*⁵¹, anch’esso relativo alla tutela ambientale e nella specie delle risorse biologiche del mare, lo stato dell’arte *in subiecta materia* ci pare ricostruibile alla luce di due casi più recenti, il primo dei quali concernente le carenze dei sistemi di raccolta delle acque reflue urbane della regione di Thriasio Pedio in Grecia⁵².

Ferma la discrezionalità della Corte nella decisione di irrogare cumulativamente la somma forfettaria e la penalità giornaliera, alla luce sia delle caratteristiche dell’inadempimento, sia della condotta dello Stato membro successiva all’accertamento dell’inadempimento *ex art. 260* TFUE⁵³, la Corte tuttavia chiarisce che “*l’imposizione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto se l’inadempimento relativo alla mancata esecuzione della precedente sentenza perdura fino all’esame dei fatti da parte della Corte*”⁵⁴.

In relazione poi al *quantum*, rilevano i criteri richiamati poc’anzi, ossia adeguatezza e proporzionalità, tenuto conto in particolare di tre fattori: (a) la gravità dell’infrazione, (b) la sua durata, e (c) la capacità finanziaria dello Stato membro inadempiente, misurata tenuto conto dell’evoluzione recente del suo prodotto interno lordo (PIL). Viceversa, e ancora una volta confermando quella sorta di “responsabilità oggettiva” dello Stato membro di cui abbiamo già parlato, la Corte esclude che possa agire come fattore diminutivo della sanzione la sussistenza di difficoltà interne allo stesso nel dare esecuzione alla sentenza⁵⁵, mentre rilevano eventuali difficoltà economiche in cui versa

si veda anche: sentenza della Corte del 4 luglio 2000, C-387/97, *Commissione c. Grecia*, punto 92.

⁵¹ Sentenza della Corte del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*.

⁵² Sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit.

⁵³ Sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit., punti 116 e 117, che a sua volta richiama sentenza della Corte del 22 giugno 2016, *Commissione c. Portogallo*, causa C-557/14, punti 91-92.

⁵⁴ Sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit., punto 82.

⁵⁵ Sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit., punto 124, che richiama il principio secondo cui uno Stato membro non può eccepire difficoltà di ordine interno per giustificare la mancata osservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione.

lo Stato membro⁵⁶ e la presenza di circostanze attenuanti ai fini del calcolo della sanzione⁵⁷.

L'altro caso meritevole di attenzione è quello riguardante la *Centrale eolica di Derrybrien*⁵⁸, avente ad oggetto la sanzione nei confronti dell'Irlanda per aver mancato all'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale – già in precedenza accertato⁵⁹ – rispetto alla costruzione di una centrale eolica.

Qui la Corte non ha minimamente apprezzato la circostanza che si trattasse di un impianto produttivo di energia rinnovabile, né che tale impianto fosse ormai da tempo in funzione, e ha comminato il pagamento sia di una somma forfettaria⁶⁰, sia di una penalità di mora⁶¹, ritenendo comunque l'infrazione grave in quanto inosservata per 11 anni⁶², e in tal senso contrastante anche col principio di leale cooperazione, che impone allo Stato membro di porre rimedio all'infrazione “*nel più breve tempo possibile*”⁶³. Quanto alla determinazione della penalità di mora, la Corte sottolinea le “*conseguenze della mancata esecuzione sugli interessi privati e pubblici nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi*”⁶⁴.

Questa significativa varietà di forme con le quali l'*enforcement* sul piano sanzionatorio viene accolto dalla Corte spinge quindi a ritenerne

⁵⁶ Nel caso di specie la Corte ha optato per una penalità digressiva, determinata fissando un importo massimo semestrale e lasciando alla Commissione il potere di ridurne l'ammontare in proporzione ai progressi registrati dalle autorità nazionali nel completamento dei sistemi di trattamento delle acque reflue (sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit., punti 103-108).

⁵⁷ Alcuni lavori erano stati ritardati dalla presenza di resti archeologici (sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-328/16, cit. punti 96-101).

⁵⁸ Sentenza *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., ancora richiamata di recente dalla sentenza *Commissione c. Grecia*, causa C-298/19, cit.

⁵⁹ Sentenza della Corte del 3 luglio 2008, causa C-215/06, *Commissione c. Irlanda*.

⁶⁰ Cfr. sentenza *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., punto 111 ss.

⁶¹ *Ibidem*, punti 126 ss.

⁶² Cfr. Anche sentenza della Corte del 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, punto 57. Si ricorda, peraltro, che nel caso di violazione dell'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di eliminare almeno le conseguenze illecite che ne derivano: sentenze della Corte del 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e a.*, punto 35.

⁶³ *Ibidem*, punto 120.

⁶⁴ Sentenza *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., punto 133.

legittima una sua modulazione molto articolata, e suscettibile quindi di misure *tailor made* in funzione delle specifiche caratteristiche dei singoli casi. Ne è un esempio il recente ricorso *ex art. 260, par. 2, TFUE* presentato dalla Commissione nei confronti della Bulgaria per la violazione delle norme in materia di prevenzione dell’inquinamento atmosferico, in cui si chiede alla Corte di disporre il pagamento di una somma forfettaria minima e, in aggiunta, una penalità di mora calcolata da moltiplicare per ciascuna delle zone interessate dal superamento dei valori limite di qualità dell’aria⁶⁵. Vedremo al riguardo cosa ne penserà la Corte.

Ciò premesso, la sintesi che possiamo trarre dalla rassegna appena ricordata è quella di un forte richiamo all’osservanza delle norme ambientali da parte degli Stati membri, suscettibile di attuazione molto rigorosa e al contempo attuata secondo criteri discrezionali quanto dissuasivi.

In quest’ottica, parrebbe anche difficile assumere che la discrezionalità della Corte (e della stessa Commissione nel proporre le sanzioni) sia censurabile sotto il profilo della certezza della pena, o in generale della prevedibilità della stessa: vero è che molto spesso, in materia ambientale, sono difficilmente quantificabili anche i costi dell’adempimento, ovvero, per usare un’espressione più attuale, della “transizione ecologica”.

In questa prospettiva, la relativa indeterminatezza della sanzione mi pare comporti un ulteriore elemento di deterrenza rispetto alla violazione degli *standard* ambientali posti dal diritto UE in capo agli Stati membri. E sotto questo profilo, quindi, pare aumentare l’efficacia dell’*enforcement*.

5. Se le procedure di infrazione sono un *unicum* nel panorama dell’*enforcement* ambientale, non altrettanto può dirsi per le azioni giudiziarie volte a far sindacare dal giudice la violazione di norme ambientali. In sé, peraltro, la circostanza che vi sia un controllo giurisdizionale di fronte alla violazione di regole ambientali non è né una novità, né desta particolare scalpore, essendo immanente alla stessa funzione del giudice. Con l’eccezione di succinte considerazioni sulle

⁶⁵ Causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, ricorso depositato il 21 marzo 2021.

norme penali unionali a protezione dell'ambiente, non ci pare quindi il caso di riferirne in generale in questa sede, se non dando atto della circostanza secondo cui, ferma l'origine unionale di moltissime norme ambientali, la loro trasposizione negli ordinamenti nazionali è idonea a determinare obblighi o divieti in capo ai destinatari delle norme, la cui eventuale violazione viene sanzionata dinanzi ai giudici, siano essi civili, amministrativi o penali.

Ben diverso rilievo invece ha la giurisdizione che viene attivata per domandare "tutela" giurisdizionale rispetto alla prospettiva di una insufficiente azione dei poteri pubblici per fronteggiare il cambiamento climatico. Qui, infatti, si chiede al giudice di individuare "rimedi" nei confronti di "traiettorie" dell'attività umana, e a monte delle regole che dovrebbero governarla, asseritamente incapaci di salvare il pianeta rispetto agli sconvolgimenti del clima.

I limiti del presente lavoro escludono purtroppo di poter affrontare con la dovuta attenzione aspetti pur fondamentali che restano sullo sfondo di queste domande giudiziali, e che dovrebbero essere risolte prima di capire se davvero simili pretese siano effettivamente giustiziabili. *In primo luogo*, quando esse non chiedono al giudice di accertare la violazione di norme, bensì, e al massimo di principi/obiettivi molto ampi, come il raggiungimento del notorio limite di aumento delle temperature rispetto all'era pre-industriale fissato dall'Accordo di Parigi⁶⁶; *in secondo luogo*, perché questo obiettivo è raggiungibile solo se vengono messe in atto innumerevoli iniziative, e soprattutto se ciò avviene da parte della globalità degli Stati, sia pur con diversi gradi di efficacia e di responsabilità; *in terzo luogo*, nella misura in cui, come da tempo si è evidenziato⁶⁷, non è possibile raggiungere obiettivi ambientali senza coartare diritti esistenti, ciò che rende quindi assai più complesso il tema della tutela giurisdizionale; *in quarto luogo*, perché autorevoli studiosi non giuristi di questi problemi – pur sottolineando la necessità di modificare i paradigmi dell'agire umano (e dunque delle regole che lo governano) – non hanno alcuna pretesa, a differenza dell'impostazione di troppi giuristi, di individuare "la"

⁶⁶ Cfr. l'art. 2.1, lett (a) dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, disponibile su www.unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.

⁶⁷ V. sopra, nota 2.

traiettorie in grado di salvare il pianeta dal riscaldamento globale, proponendo piuttosto un’ampia gamma di percorsi, ciascuno dei quali, di per sé anche minimale, può concorrere al raggiungimento di risultati ambiziosi⁶⁸.

Vero che, rispetto al primo degli argomenti schematizzati sopra, una lettura alternativa all’azione giurisdizionale in assenza di norme violate potrebbe essere quella di sanzionare l’omessa adozione di norme contro il cambiamento climatico, assumendo l’esistenza di un obbligo a farlo. Ma anche in questo caso, pur condividendo l’indefettibile necessità di... fare qualcosa, e in disparte dalla considerazione secondo cui a questo “obbligo” sono chiamate tanto le istituzioni e gli Stati, quanto ciascun individuo (cui quindi dovrebbe essere identicamente imputata la pretesa... responsabilità da omissione), restano comunque evidenti (a) sia l’enorme varietà di azioni astrattamente disponibili, e di correlativi diritti comprimibili, (b) sia l’assoluta doverosità di calcolare l’impatto e l’efficacia delle azioni da compiere in una sorta di bilanciamento tra esse e i diritti che le stesse andranno a modificare, (c) sia, infine, la circostanza che queste scelte non sono tipiche del giudice.

Fatta questa necessaria premessa, cerchiamo di comprendere quali situazioni possono astrattamente venire in rilievo al livello dell’ordinamento UE, e quali soluzioni sono state date in particolare a questa...domanda di giustizia da parte della Corte di Giustizia dell’Unione europea.

6. Il tema dell’*enforcement* del diritto ambientale attraverso le azioni giudiziarie dei privati è al centro di un ampio dibattito a seguito di alcune pronunce dei giudici degli Stati membri in relazione a fattispecie di cd. contenzioso climatico⁶⁹, fra tutte quelle della Corte

⁶⁸ V. ad esempio il recentissimo saggio di V. SMIL, *Crescita. Dai microrganismi alle megalopoli*, Milano, 2022, ma indicazioni non dissimili si debbono trarre anche da D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS, *op. cit.*

⁶⁹ Per un inquadramento generale sul tema, V. M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2022, p. 265 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2021, p. 294 ss.; F. FORNASARI, *La struttura della tutela inibitoria ed i suoi possibili utilizzi nel contrasto al cambiamento climatico*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 6, 2021, p. 2061 ss. Negli USA, cfr. U.S. Department of Justice, *Comprehensive environmental justice enforcement strategy*, Memorandum May 5, 2022; J. BONINE, *Removing barriers to justice in*

suprema olandese (*Hoge Raad*) nel noto caso *Urgenda*⁷⁰ e l'ordinanza della Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*)⁷¹.

Nel diritto dell'Unione, in astratto l'azione "parallela" a quelle poc'anzi accennate appare quella dal ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE, in relazione al quale, tuttavia, si scontano le note limitazioni alla legittimazione attiva indicate al quarto comma della norma nei confronti dei cd. ricorrenti non privilegiati. Tali significative preclusioni sono bilanciate solo in piccola parte dalla possibilità di adire la Corte in via indiretta, ossia attraverso rinvii pregiudiziali di validità, e non solo perché è necessario poter disporre di un giudizio *a quo*, ipotesi, questa, non sempre di agevole reperimento.

Il caso senz'altro più interessante ai nostri fini è dato dalla sentenza *Carvalho*, che origina da un ricorso proposto da alcuni individui, cittadini dell'Unione e non, operanti nel settore dell'agricoltura e del turismo e da un'associazione ambientalista svedese, e avente ad oggetto il pacchetto normativo adottato dall'Unione nel 2018 per la riduzione delle emissioni di gas serra⁷². In particolare, i ricorrenti lamentavano

environmental litigation, in *Rutgers International Law and Human Rights Journal*, vol. 1, 2021, pp. 100-129.

⁷⁰ Hoge Raad (Netherlands Supreme Court) 20 December 2019, *Urgenda v The State of the Netherlands*, www.uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007. Per un commento, si veda: L. BESSELINK, *The National and EU Targets for Reduction of Greenhouse Gas Emissions Infringe the ECHR: The Judicial Review of General Policy Objectives*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 18, 2022, pp. 155-182; J. KROMMENDIJK, *Beyond Urgenda: The role of the ECHR and judgments of the ECtHR in Dutch environmental and climate litigation*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2021, p. 60 ss.; M. MEGURO, *State of The Netherlands v. Urgenda Foundation*, in *American Journal of International Law*, 2020, p. 730 ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi.it*, n. 17, 2021, p. 66 ss.

⁷¹ Bundesverfassungsgericht, ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html. In dottrina, V. R. KRÄMER-HOPPE, *The Climate Protection Order of the Federal Constitutional Court of Germany and the North-South Divide*, in *German Law Journal*, vol. 22, 2021, pp. 1393-1408.

⁷² Tale pacchetto normativo contiene (a) la direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814; (b) il regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas

lesioni individuali derivanti dall’incidenza dei cambiamenti climatici sulle rispettive attività, e chiedevano di annullare le disposizioni in esame nella parte in cui fissavano un obiettivo di riduzione delle emissioni (40% entro il 2030 rispetto ai valori del 1990) giudicato insufficiente. Nell’ambito di una parallela domanda di risarcimento danni, domandavano altresì alla Corte di ordinare al legislatore unionale di introdurre obiettivi più stringenti (riduzione del 50-60%).

Il ricorso è stato presentato sull’onda emotiva generata dal caso *Urgenda*: tuttavia, prima il Tribunale⁷³ e poi la Corte⁷⁴ lo hanno dichiarato irricevibile, in conformità alla propria giurisprudenza sulla legittimazione attiva dei ricorrenti individuali: la questione, infatti, verteva sul requisito dell’incidenza diretta degli atti legislativi impugnati.

Detto questo, al di là della preclusione processuale determinata dalle disposizioni del Trattato, alcuni spunti interessanti sembrano potersi trarre dalle motivazioni date dai giudici dell’Unione. Così, innanzitutto, rispetto ai *caveat* che abbiamo cercato di elencare nel precedente paragrafo, meritano un plauso le considerazioni svolte dal Tribunale, secondo cui, sebbene i cambiamenti climatici producano effetti differenti a seconda del soggetto interessato, ciò non implica che, per tale motivo, tali soggetti abbiano rispetto ad essi un impatto “individuale” idoneo a conferire loro legittimazione ad agire contro una misura di applicazione generale⁷⁵. Un diverso approccio avrebbe infatti

serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all’azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell’accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013; (c) il regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all’inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall’uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l’energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione 529/2013/UE.

⁷³ Ordinanza del Tribunale dell’8 maggio 2019, causa T-330/18, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*.

⁷⁴ Sentenza della Corte del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*.

⁷⁵ Ordinanza *Carvalho*, cit., punto 50: “It is true that every individual is likely to be affected one way or another by climate change, that issue being recognised by the European Union and the Member States who have, as a result, committed to reducing emissions. However, the fact that the effects of climate change may be different for one person than they are for another does not mean that, for that reason, there exists

la conseguenza di privare della loro essenza i requisiti sanciti dall'art. 263 TFUE e di creare un diritto ad agire per tutti⁷⁶.

A non diverse conclusioni giunge la Corte, secondo cui non basta affermare che un atto dell'Unione viola i diritti fondamentali a rendere ricevibile il ricorso di un privato. Pertanto, il giudice dell'Unione non può, a meno di oltrepassare la sua competenza, interpretare tali requisiti in maniera tale da finire con il discostarsi da quanto espressamente previsto dal TFUE, neanche alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva sancita dalla CDFUE⁷⁷.

La risposta della giurisprudenza unionale alla... domanda di giustizia di cittadini e associazioni rispetto al cambiamento climatico, usa certamente il filtro dell'art. 263, quarto comma, TFUE, ma raggiunge a mio avviso un risultato sostanziale più rilevante, nel senso di indicare come un ordinamento pur certamente molto attento alla difesa e alla promozione dell'ambiente, come quello UE, quando tratta di cambiamento climatico separa i ruoli del giudice e del legislatore. Si conferma quindi che, proprio per l'estrema complessità dell'argomento, la strada giudiziaria non è un percorso adatto, e il "pungolo" che può provenire dalla giurisdizione rischia di snaturare il ruolo del giudice, trasformandolo in una sorta di "tribuno" pur autorevole, ma in definitiva fuorviante: a livello globale, l'Unione è già l'ordinamento più avanzato in materia di ambiente e di cambiamenti climatici, e cioè di riposizionamento complessivo delle condotte umane, e dei diritti che ne consentono o ne regolano lo svolgimento. In questa prospettiva, chiedere... di più all'Unione mediante un giudice implica pretendere

standing to bring an action against a measure of general application. [...] a different approach would have the result of rendering the requirements of the fourth paragraph of Article 263 TFEU meaningless and of creating locus standi for all without the criterion of individual concern within the meaning of the case-law resulting from the judgment of 15 July 1963, *Plaumann v Commission* (25/62, EU:C:1963:17), being fulfilled".

⁷⁶ Ordinanza *Carvalho*, cit., punto 52: "As regards the applicants' argument that the interpretation of the concept of 'individual concern' referred to in the fourth paragraph of Article 263 TFEU is incompatible with the fundamental right to effective judicial protection inasmuch as it results in a directly applicable regulation being virtually immune to judicial review, it should be pointed out that the protection conferred by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights does not require that an individual should have an unconditional entitlement to bring an action for annulment of such a legislative act of the Union directly before the Courts of the European Union".

⁷⁷ Sentenza *Carvalho*, cit., punto 69.

che questo riposizionamento avvenga in modo diverso rispetto a quanto deciso a livello legislativo, incidendo sulla stessa scala di valori alla base di ogni scelta ambientale. Lungo questa prospettiva, ad esempio, i vegetariani potrebbero pretendere che il giudice si pronunci sul bando del consumo di proteine animali per l’impatto degli allevamenti sulle emissioni di gas serra, o i ciclisti potrebbero chiedere a un altro giudice la cessazione della circolazione dei veicoli a motore, finanche elettrico, nell’ottica di azzerare le emissioni scaturenti dal settore automobilistico.

In questi termini, ci pare ovvio che un giudice non possa sostituirsi al legislatore in queste valutazioni. E sotto questo profilo, per lo meno fino a quando l’Unione rimane nel gruppo di testa degli ordinamenti che tutelano e promuovono la qualità dell’ambiente, lo sbarramento offerto dalla Corte di giustizia dell’Unione europea merita condivisione. Sbarramento che, per inciso, non sussiste affatto quando invece si tratta di garantire anche agli individui, o alle associazioni ambientaliste, diritti previsti effettivamente dall’ordinamento UE, come è il caso della cd. democrazia ambientale scolpita nella Convenzione di Aarhus e nella disciplina di diritto derivato rilevante al riguardo⁷⁸.

Le considerazioni che precedono valgono anche rispetto all’altro strumento teoricamente disponibile nel sistema di tutela giurisdizionale offerto dai trattati, e cioè il ricorso in carenza *ex art. 265 TFUE*. Al di là dei requisiti stringenti elaborati dalla giurisprudenza onde rendere ammissibili questi ricorsi⁷⁹, riesce difficile immaginare che, salve situazioni davvero specifiche, a loro volta giustificate dal contenuto di norme di diritto derivato eventualmente applicabili⁸⁰, si possano azionare dinanzi alla Corte “omissioni” delle istituzioni dell’Unione rispetto all’adozione di norme in tema di cambiamento climatico, e in generale ambientale. Anche qui, a mio avviso, la discrezionalità del legislatore sembra immune dalla possibilità di inoltrare dinanzi ai

⁷⁸ Cfr. ad esempio, il recente caso del Tribunale UE del 27 gennaio 2021, causa T-9/19, *ClientEarth c. BEI*.

⁷⁹ V. ad esempio le sentenze del 15 settembre 1998, causa T-95/96 *Gestevisión Telecinco c. Commissione*, punto 71; del 19 maggio 2011, causa T-423/07, *Ryanair c. Commissione*; del 26 settembre 2013, causa T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International c. Commissione*.

⁸⁰ Una delle quali è proprio quella del caso *Pioneer Hi-Bred International*, cit.

giudici censure specifiche da parte di soggetti individuali, volte a imporre attività normativa alle istituzioni legislative dell'Unione.

7. L'aspetto "naturale" del *private enforcement* è costituito dalle azioni di risarcimento per danni. E nel contesto di cui al presente lavoro esso si connota nella necessità di verificare a quale punto si trova il fenomeno delle azioni risarcitorie dei singoli rispetto a violazioni del diritto ambientale UE imputabili agli Stati membri. Violazioni di norme, quindi, e per intenderci, e non di "principi" od "obiettivi" nel senso accennato al precedente par. 5.

Posto che, in linea astratta, e come diremo, sussistendone i presupposti, la fattispecie non appare affatto diversa da quelle ricomprese sotto la teorica *Francovich* e *progenie*⁸¹, al momento in cui si scrive non sono intervenute pronunce della Corte, ma si tratta solo di attendere poco tempo, visto che un caso pilota è pendente ed è già stato oggetto delle conclusioni dell'A.G. Kokott, nelle quali si riscontrano più che interessanti aperture rispetto all'esperibilità di simili azioni⁸².

La fattispecie del caso *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, di prossima decisione, concerne una richiesta di risarcimento avanzata da un abitante dell'area urbana di Parigi nei confronti dello Stato francese per i danni alla salute connessi al mancato rispetto, per almeno un decennio, dei valori limite di inquinamento atmosferico imposti a quest'ultimo dal diritto dell'Unione.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta, debbono quindi ripercorrersi i noti passaggi della consolidata giurisprudenza della Corte al riguardo, muovendo innanzitutto dalla verifica se le disposizioni unionali che prevedono i suddetti valori limite attribuiscano diritti ai singoli. Sul punto, la risposta che viene data dall'A.G. Kokott è

⁸¹ Sentenze della Corte del 9 novembre 1995, causa C-479/93, *Francovich et al. c. Italia*; del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*; del 24 novembre 2011, causa C-379/10, *Commissione c. Italia*, nonché, di recente, del 28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna (violazione del diritto dell'Unione imputabile al legislatore)*. Per approfondire, si veda: A. BIONDI, *The Right to Damages in European Law*, Alphen aan den Rijn, 2009; A. DI MARCO, *La responsabilità extracontrattuale dello Stato per violazioni del diritto dell'UE*, Napoli, 2017.

⁸² V. sopra, nota 7.

positiva⁸³, per diverse ragioni: (a) le norme di cui trattasi impongono agli Stati membri un obbligo, specifico e direttamente applicabile, di prevenire il superamento dei valori limite e, in via autonoma, di predisporre piani per la qualità dell’aria qualora tali valori siano superati⁸⁴; (b) queste norme mirano a tutelare la salute umana in conformità al principio dell’elevato livello di tutela di cui agli artt. 3.3 TUE e 191.1-2 TFUE, nonché dei principi di precauzione e di azione preventiva (cfr. anche artt. 2, 3 e 37 CDFUE)⁸⁵. Al riguardo, giova sottolineare che, nella ricostruzione di un diritto individuale alla salute, in coerenza con la natura “completa” del sistema di tutela giurisdizionale approntato a livello di Unione europea viene espressamente dato rilievo a sentenze pronunciate nell’ambito di procedure di infrazione⁸⁶ e di rinvii pregiudiziali⁸⁷, dalle quali si era ritenuto astrattamente configurabile che le disposizioni delle direttive sulla qualità dell’aria fossero capaci di attribuire diritti ai singoli⁸⁸; (c) la cerchia delle persone effettivamente interessate non è così ampia da comprendere la quasi totalità degli abitanti degli Stati membri coinvolti, sicché non varrebbe l’argomento degli Stati secondo cui, alla fine,

⁸³ Conclusioni Kokott alla causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 33 ss.

⁸⁴ *Ibidem*, punto 36 ss., spec. 55-69 in relazione alla direttiva 2008/50, cit.

⁸⁵ *Ibidem*, punto 73.

⁸⁶ Sentenze della Corte del 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione c. Germania (biossido di zolfo e particelle in sospensione)*, e causa C-59/89, *Commissione c. Germania (piombo)*; v., anche, sentenza della Corte del 17 ottobre 1991, causa C-58/89, *Commissione c. Germania (acqua potabile)*.

⁸⁷ Sentenze della Corte del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, punti 37 e 38; del 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, punto 54; del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest e a.*, punti 53-54 nonché del 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, punto 38.

⁸⁸ Conclusioni Kokott alla causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 78. Cfr. anche punto 87: “le norme relative alla protezione della qualità dell’aria sono state fondate sulla competenza dell’Unione in materia ambientale ed hanno quindi necessariamente come obiettivo, ai sensi dell’articolo 191 TFUE, un livello elevato di protezione della salute umana”. In quest’ottica, è interessante anche sottolineare che tale conclusione non sarebbe smentita dal principio “chi inquina paga”, il quale, non parrebbe idoneo a esonerare lo Stato da responsabilità, essendo quest’ultimo a stabilire in quale misura i singoli sono tenuti a ridurre le proprie emissioni (punti 79-81).

simili azioni avrebbero quale conseguenza un risarcimento reciproco finanziato mediante l'imposizione fiscale⁸⁹.

Ciò premesso, nel test funzionale alla risarcibilità del danno per violazione del diritto UE il secondo passaggio, com'è noto, è quello della sussistenza di una violazione sufficientemente caratterizzata. Il tema qui appare più delicato, e merita un'analisi caso per caso, nella quale, ad esempio, potrebbe rilevare non tanto o non soltanto il superamento in sé dei valori limite, anche per un lungo periodo di tempo, quanto piuttosto la mancanza di un piano, o una sua manifesta inadeguatezza⁹⁰.

Da ultimo, sul tema del nesso causale tra la violazione qualificata delle norme in materia di qualità dell'aria e i danni concreti alla salute, spetterà al presunto danneggiato dimostrare sia l'esposizione per un periodo sufficientemente lungo in un ambiente interessato da violazioni rilevanti dei valori limite; sia che il danno subito – e reclamato – sia collegato all'inquinamento atmosferico; sia, infine, la sussistenza di un nesso causale diretto tra il soggiorno e il danno patito⁹¹. Si tratta, evidentemente, di questioni per nulla “liquide”, relativamente alle quali, tuttavia, il giudice nazionale potrà operare in modo non diverso da quanto normalmente avviene per l'accertamento di eventuali patologie nei luoghi di lavoro⁹².

⁸⁹ *Ibidem*, punto 100. Anzi, al riguardo, l'AG sostiene che il superamento dei valori limite colpirebbe soprattutto determinate categorie che vivono o lavorano in zone particolarmente inquinate, evidenziando come si tratti spesso di “*persone con status socio-economico basso particolarmente bisognose di tutela giudiziaria*” (cfr. anche EEA, *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, EEA Report No 22/2018, pp. 19-22).

⁹⁰ Conclusioni Kokott alla causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punti 106-125.

⁹¹ *Ibidem*, punti 131 ss.

⁹² Tanto è vero che l'AG (punto 137) suggerisce ad esempio di risolvere eventuali problemi probatori mediante perizie mediche o consulenze tecnico-scientifiche, notoriamente usuali rispetto a fattispecie analoghe. Per contro, secondo l'AG Kokott, lo Stato membro può offrire la prova liberatoria secondo cui il superamento dei valori soglia avrebbe avuto comunque luogo anche se avesse adottato in tempo utile piani per la qualità dell'aria conformi ai requisiti della direttiva (punto 141). In tema, v. anche le sue conclusioni nell'altro caso del 22 settembre 2022, causa C-375/21, *Sdruzhenie “Za Zemyata – dostap do pravosadie” (Associazione “Per la Terra – accesso alla giustizia”)* e a.

In questa prospettiva, alcune ulteriori considerazioni si impongono: da un lato, va ribadito che la possibilità di un’azione risarcitoria va assunta in modo identico, sotto ogni profilo, rispetto alle altre azioni risarcitorie per violazione del diritto UE nei confronti degli Stati membri. Le eventuali difficoltà probatorie o di altro ordine – *in primis*, l’eventuale mancanza di effetto diretto delle norme ambientali per carenza di contenuti chiari precisi e incondizionati⁹³ – non possono certamente aprire la via a un regime speciale di risarcibilità nel nostro settore rispetto ad altri ambiti del diritto UE⁹⁴. Non vi sono i presupposti – né, mi pare, debbano esservi – per immaginare corsie preferenziali o presunzioni a sfavore degli Stati, in una situazione in cui, lo abbiamo ripetutamente scritto, tutti siamo responsabili dell’impatto ambientale, e la principale ragione di questa situazione è costituita da modelli di vita e correlativo godimento di diritti che determinano la non sostenibilità ambientale delle condotte umane.

Dall’altro lato, una conferma sistemica che il fondamento teorico delle azioni risarcitorie è – e può essere – esclusivamente quello della responsabilità dello Stato per violazione di diritto dell’Unione, si evince anche *aliunde*: in particolare, se si volesse ampliare questa prospettiva a una generale possibilità di individuare strumenti *ad hoc*, e più efficaci, per sanzionare la scarsa attività dei decisori pubblici rispetto alla protezione e promozione ambientale, allora non sarebbe giustificabile escludere anche l’Unione dal novero dei soggetti potenzialmente responsabili, stante la competenza concorrente e – a ben vedere –

⁹³ Si pensi a eventuali ipotesi in cui si richieda il risarcimento del danno per violazione di norme ambientali poste a tutela della fauna, della flora e degli *habitat*. Il tema (oltre che menzionato nelle conclusioni Kokott alla causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 78, il quale richiama l’articolo 14 e l’allegato XIII della direttiva 2008/50) è in effetti trattato da tempo in letteratura in termini di costi sostitutivi per l’interessato per fruire (altrove) delle medesime “amenità” di cui poteva godere in un determinato *habitat*, e che gli sono state precluse dalla distruzione dello stesso. L’ipotesi può avere un senso in ipotesi di condotta illecita interindividuale, ma pare più difficoltoso assumere che le norme della direttiva *habitat* possano avere effetto diretto.

⁹⁴ Ad esempio, nelle più volte menzionate conclusioni al caso C-61/21, l’AG, sia pur a livello di *obiter*, ipotizza (ma senza chiedere alla CGUE di pronunciarsi su questo aspetto) la possibilità di introdurre una presunzione relativa in forza della quale “*un danno alla salute tipico, nel caso di un soggiorno di durata sufficientemente lunga in una zona in cui è stato superato un valore limite, è imputabile a tale superamento*” (punti 138-139).

l'assoluta prevalenza dell'Unione rispetto agli Stati nel concepire e quindi adottare norme ambientali.

Ma come abbiamo detto, mentre la Corte non è indulgente verso gli Stati nell'accertare e sanzionare le violazioni da essi compiute nella materia, assai meno spazi vengono concessi quando è la stessa Unione il soggetto potenzialmente "responsabile": tanto che, a corollario della già citata vicenda *Carvalho*⁹⁵, anche l'azione risarcitoria intentata dai ricorrenti è stata dichiarata irricevibile poiché ritenuta strumentale ad ottenere un risultato analogo a quello dell'annullamento, aggirandone le limitazioni⁹⁶.

Ma allora, se deve vigere la disciplina... di diritto comune per quel che concerne l'Unione, se non altro per i principi di equivalenza (e di effettività) a medesime conclusioni pare doversi giungere anche quando sono gli Stati membri i soggetti interessati.

8. Nel caso "pilota" *JP c. Ministre de la Transition écologique* traspare in qualche modo la circostanza secondo cui la posizione... proattiva assunta dall'AG (e vedremo se la Corte la conferma) è in qualche modo collegata alle ripetute violazioni che, in sede di procedure di infrazione, la Corte ha già accertato in capo agli Stati membri rispetto all'inosservanza degli obiettivi di qualità dell'aria⁹⁷. Ma sullo sfondo insistono anche le ripetute censure della Corte sviluppate in sede di rinvio pregiudiziale, anch'esse tutto sommato interpretabili come una sorta di monito agli Stati membri a tutelare la qualità dell'aria⁹⁸, ovvero gli *habitat* o la fauna⁹⁹.

⁹⁵ V. sopra, alle note 73 ss. e testo di riferimento.

⁹⁶ *Ibidem*, punti 102 e 103. Cfr. sentenza della Corte del 5 settembre 2019, causa C-447/17 P, *Unione europea c. Guardian Europe e Guardian Europe c. Unione europea*, punti 50 e 51.

⁹⁷ Cfr. infra, par. 2. Cfr. conclusioni Kokott alla causa *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, cit., punto 96: "Nel frattempo la Corte ha constatato, in dodici procedimenti d'infrazione, che dieci Stati membri non rispettano le norme di qualità dell'aria ambiente. Le nove sentenze più recenti hanno addirittura constatato una violazione sistematica e persistente delle norme. Sette procedimenti che coinvolgono, tra l'altro, altri tre Stati membri, sono attualmente pendenti".

⁹⁸ Cfr. sentenza *ClientEarth*, cit.; sentenza *Craeynest e a.*, cit.; sentenza *Janecek*, cit.; sentenza *Deutsche Umwelthilfe*, cit.

⁹⁹ Sentenza della Corte del 10 ottobre 2019, causa C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo c. Kainuury*; del 17 marzo 2021, causa C-900/19, *One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux c. Ministre de la Transition*.

Quanto sopra però consente ulteriori considerazioni di contesto, basate sull’innegabile ruolo dei giudici nazionali nell’attuazione del diritto unionale dell’ambiente¹⁰⁰, e in generale quali coprotagonisti nell’applicazione del diritto UE, ai sensi dell’art. 19 TUE e del principio di leale cooperazione.

In quest’ottica, emergono alcune linee tendenziali delle quali non può tacersi. Innanzitutto, e ancora una volta, i diversi tipi di rimedi giurisdizionali previsti nel sistema UE tendono a contemperarsi e a convergere, in un fenomeno ben noto, quello della completezza dei rimedi stessi, ma che dimostra la sua efficacia anche sotto lo specifico profilo qui considerato, nonché in combinazione con quanto osservato in appresso.

In secondo luogo, e forse ancor più interessante, si percepisce un importante segnale di coinvolgimento dei giudici nazionali nelle azioni risarcitorie contro gli Stati per questioni sostanzialmente identiche a quelle che fanno oggetto, o possono fare oggetto, di procedure di infrazione: il caso più emblematico è dato dalla saga francese *Association les Amis de la Terre*, nel quale, dopo una serie di giudizi progressivamente volti a mettere sempre più in mora le competenti autorità francesi a porre in essere strumenti efficaci per garantire il rispetto della qualità dell’aria (*i.e.*, gli obiettivi della direttiva 2008/50 di cui si è ampiamente parlato), e dopo aver già deciso, con decisione del 2020, di mettere in mora queste ultime mediante la minaccia di una *astreinte*, con sentenza del 4 agosto 2021 il *Conseil d’État* ha irrogato sanzioni non simboliche a favore di tutta una serie di associazioni, che verosimilmente verranno reiterate persistendo l’inadempimento rispetto agli obiettivi ambientali che le istituzioni non sono state tuttora in grado di adempiere¹⁰¹. Con un *caveat*, fornito dalla possibilità giuridica, prevista dal diritto francese, di dare una legittimazione attiva a favore di una “*personne morale de droit public ou d’un organisme de*

¹⁰⁰ In argomento, cfr. K. LENAERTS, J. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System*, cit., p. 26 ss.; M. HEDEMANN-ROBINSON, *Enforcement of European Union Environmental Law*, cit., p. 330 ss.; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford, 2016, p. 131 ss.

¹⁰¹ Cfr. Conseil d’État, decision 4 août 2021, disponibile online all’indirizzo: www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-08-04/, ed ivi gli ulteriori rinvii ai precedenti accennati nel testo.

droit privé chargé de la gestion d'un service public". Non è da escludersi che questa impostazione possa - o in prospettiva debba, in virtù dei principi di efficacia ed equivalenza di origine unionale - essere seguita anche da altri Stati membri. Del resto, altrove sono ammesse *class actions* per questioni ambientali, nell'ottica di rendere giustiziabile la protezione di interessi diffusi tipici della materia¹⁰², in quanto – va ribadito – possano ritenersi violate norme specifiche ed... *enforceable* in materia ambientale.

Sotto questo profilo, non si possono neppure trascurare le sinergie derivanti dal combinato disposto di procedure di infrazione e azioni di risarcimento del danno: come nel diritto *antitrust* ai provvedimenti di *public enforcement* seguono azioni risarcitorie *follow-on*, così nella tutela ambientale potrebbe ipotizzarsi la possibilità di configurare - sussistendone beninteso i presupposti - uno schema analogo, con la possibilità per i privati di giovare degli accertamenti già compiuti dalla Corte nei procedimenti *ex artt. 258 e 260 TFUE*. Tale impostazione potrebbe trovare applicazione in molteplici settori del diritto ambientale europeo, in particolare la disciplina sulla gestione dei rifiuti e quella a tutela dell'ambiente marino.

Considerato che il "giudice naturale" per le azioni risarcitorie è quello nazionale, si tratta allora di mettere a punto modalità e strumenti mediante i quali possa evolvere questa soluzione come ulteriore spinta verso un diverso approccio tra norme e ambiente.

9. Da ultimo, un breve accenno va fatto su quello che, *prima facie*, parrebbe un angolo fondamentale per l'*enforcement* delle norme ambientali, e cioè l'applicazione di sanzioni penali nei riguardi di coloro che si rendono responsabili della distruzione dell'ambiente intesa nella più ampia accezione possibile¹⁰³.

¹⁰² Il termine di raffronto è rappresentato, come è noto, dagli Stati Uniti. Per un esempio di controversia recentemente avviata da ONG statunitensi, si veda: M. KRUPNICK, *EPA sued over lack of plan to regulate water pollution from factory farms*, in *The Guardian*, 19 October 2022, disponibile su www.theguardian.com/environment/2022/oct/19/epa-lawsuit-water-pollution-factory-farms.

¹⁰³ Al riguardo, può essere di ausilio la definizione di crimine ambientale prospettata dall'UNEP e dall'INTERPOL, secondo cui esso "*comprende le attività illegali che danneggiano l'ambiente e che mirano a trarre vantaggio da individui o gruppi o*

Il *coté* europeo di questo rimedio, com’è noto, è fornito dalla direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente (*Environmental Crime Directive - ECD*)¹⁰⁴, che tuttavia, a distanza di ormai quindici anni, non pare aver dato i risultati attesi, soprattutto per le eccessive diversità sia di recepimento a livello di legislazione nazionale, sia di specifica applicazione delle norme trasposte, ad opera degli Stati membri¹⁰⁵.

Tanto che, circa un anno fa, nell’ambito delle misure che compongono il *Green Deal*, la Commissione ha adottato una proposta di direttiva volta a sostituire quella attualmente in vigore¹⁰⁶,

società dallo sfruttamento, dal danneggiamento, dal commercio o dal furto di risorse naturali, compresi i reati gravi e la criminalità organizzata transnazionale” (UNEP, *The rise of environmental crime: A growing threat to natural resources peace, development and security*, 2016, www.wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7662). Sempre secondo UNEP e Interpol, i crimini contro la natura sono la quarta attività criminale più redditizia al mondo, preceduti solo dal traffico di droga, dalla contraffazione e dal contrabbando di armi. Nel 2018, si stimava che la criminalità ambientale abbia un tasso di crescita del 5-7% annuo, con un fatturato compreso tra i 91 e i 259 miliardi di dollari l’anno.

¹⁰⁴ Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell’ambiente. Sulla direttiva, cfr. B. ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione europea*, Padova, 2013, spec. p. 365 ss.; M. FAURE, *The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States*, in *RECIEL*, 26, 2017, p. 139 ss.; I. M. RAGAIŠYTĖ, *Challenges in Harmonising and Implementing the Environmental Crime Directive*, Teisė, 2021, p. 130 ss.; Y. BOKOV, S. KATSUBA, T. KVASNIKOVA, V. SHESTAK, *Liability for Violation of Environmental Legislation in the EU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2021, p. 9 ss.

¹⁰⁵ Sul punto, v. già F. MUNARI, *Protecting the Environment*, cit., p. 285 ss., nonché, per dati ancor più precisi, lo studio della Commissione, valutazione della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell’ambiente (direttiva sulla tutela penale dell’ambiente), SWD (2020) 259 final 28 ottobre 2020, che indica soprattutto le seguenti criticità nell’attuazione concreta della direttiva e nel raggiungimento dei suoi obiettivi: eccessivamente scarso il numero di casi di criminalità ambientale indagati con successo e i cui autori sono stati condannati; inadeguati livelli di sanzioni imposte e conseguente non dissuasività delle stesse; sporadicità nella cooperazione tra Stati membri; inadeguatezza delle risorse e delle strategie in capo agli Stati membri in relazione a tutti i livelli della catena di contrasto; carenza di dati statistici affidabili sull’evoluzione del fenomeno relativo alla criminalità ambientale.

¹⁰⁶ COM (2021) 851final, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell’ambiente, che sostituisce la direttiva 2008/99/CE, 15.12.2021. Per un primo commento, cfr. F. EROICO, *La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell’ambiente attraverso il diritto penale*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 2, Napoli, 2022, p. 15 ss.

irrobustando significativamente le maglie della stessa, a partire dal cambiamento della base giuridica, come peraltro già in precedenza auspicato¹⁰⁷, e cioè l'art. 83.2 TFUE in materia di cooperazione penale, in luogo dell'art. 192.1, norma relativa all'esercizio di competenze ambientali. Tra l'altro, proprio il cambiamento della base giuridica consente un notevole *upgrading* del livello di armonizzazione richiesto agli Stati membri, nell'ottica di superare le criticità dell'attuale testo, e dotare gli Stati – e con essi l'Unione – di una disciplina effettivamente più rigorosa¹⁰⁸.

Ora, ben venga una risposta efficace e severa da parte degli Stati rispetto ai fenomeni di distruzione ambientale generati dalle organizzazioni criminali, così come l'estensione della disciplina sanzionatoria alle persone giuridiche, sulla falsariga di una *compliance* evoluta e ormai vigente da oltre vent'anni nell'ordinamento UE.

Detto questo, le sanzioni penali costituiscono uno degli elementi di *enforcement* necessari a rafforzare la tutela ambientale, ed è certamente condivisibile l'idea di completare la cospicua massa di regole unionali nella materia anche con un *corpus* di norme di natura penale, necessarie a... livellare il campo di gioco tra gli Stati membri, e ad evitare in tal modo rischi di concorrenza al ribasso ovvero “paradisi ambientali” all'interno della UE. È giusto tuttavia avvertire che, stante la delicatezza del settore penale, non sarà un'impresa semplice trasporre i contenuti della proposta in una direttiva, e quindi in conseguenti norme nazionali, stanti le difficoltà anche di natura tecnica che, l'esperienza insegna, si

¹⁰⁷ F. MUNARI, *Protecting the Environment*, cit., p. 288.

¹⁰⁸ Tra le modifiche più emblematiche rispetto all'attuale ECD si segnalano, in particolare, (a) l'ampliamento delle fattispecie di reato (vengono inseriti quali reati anche il commercio illegale di legname, il riciclaggio illegale di navi e l'estrazione illegale di acqua); (b) la fissazione di un minimo ed un massimo edittale per ciascuna categoria di fattispecie, al fine di armonizzare la risposta sanzionatoria degli Stati membri; (c) la previsione di sanzioni accessorie, come l'obbligo di ripristinare l'ambiente o l'esclusione da finanziamenti o gare pubbliche; (d) l'uniformazione delle regole in materia di prescrizione e giurisdizione; (e) la previsione di circostanze aggravanti in relazione ai reati ambientali commessi nell'ambito delle organizzazioni criminali; (f) il rafforzamento del coordinamento tra le varie autorità degli Stati membri; (g) l'elaborazione di una strategia nazionale e la raccolta di dati; (h) la previsione di un meccanismo di tutela delle persone che segnalano reati ambientali (cd. *whistleblowing*) o prestano assistenza durante le indagini; (h) il riconoscimento del diritto del pubblico interessato di partecipare al procedimento e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

debbono affrontare in fase discendente e soprattutto di applicazione concreta negli Stati membri. Sotto questo profilo, potrebbe anche valere la pena considerare un approccio più verticale alla questione, immaginando di inserire almeno i più gravi reati ambientali tra le competenze della Procura europea, di recente costituzione¹⁰⁹.

10. La salvaguardia e la promozione ambientale impongono azioni molto complesse e in numerosissime direzioni, una delle quali passa necessariamente per l’applicazione delle regole.

Come si è cercato di sintetizzare, l’Unione certamente costituisce un luogo molto avanzato sotto il profilo delle norme ambientali, e l’insieme dei meccanismi di tutela giurisdizionale – per come applicati in giurisprudenza – offrono prospettive diverse anche dal punto di vista dell’applicazione, peraltro neppure esclusive dei “rimedi” approntati dall’ordinamento UE: basti pensare agli strumenti a disposizione degli individui, e con possibili ricadute anche giurisdizionali, rilevanti nell’ottica della cd. democrazia ambientale costituita dalla disciplina Aarhus e dintorni, quali il diritto alla trasparenza del processo decisionale attraverso l’azione del mediatore europeo¹¹⁰, o le iniziative poste in essere da gruppi di cittadini europei che hanno raccolto il numero di dichiarazioni di sostegno necessario per sollecitare un intervento da parte della Commissione, come nei casi *Right2Water* e *Glifosato*¹¹¹. Anche l’intero sistema relativo alla gestione delle sostanze

¹⁰⁹ Com’è noto, l’EPPO si occupa (allo stato) esclusivamente di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati a danno del bilancio dell’UE, come la frode, la corruzione o le gravi frodi transfrontaliere in materia di IVA (v., anche per riferimenti, commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-epo_it).

¹¹⁰ Di rilievo, recentemente, la decisione sull’uso di pesticidi nocivi per le api (European Ombudsman, Decision in case 2142/2018/EWM on the European Commission’s refusal to grant access to Member State positions on a guidance document concerning the risk assessment of pesticides on bees, 2142/2018/EWM, 3.12.2019), che ha avuto anche una ricaduta in Tribunale con la sentenza del 14 settembre 2022, cause riunite T-371/20 e T-554/20, *Pollinis France c. Commissione*.

¹¹¹ In argomento, cfr. J. VAN DEN BERGE, R. BOELEN, J. VOS, *How the European Citizens’ Initiative ‘Water and Sanitation is a Human Right!’ Changed EU Discourse on Water Services Provision*, in *Utrecht Law Review*, 2020, p. 48 ss.

chimiche, di cui al pacchetto normativo REACH¹¹², consente di integrare alle tradizionali norme ambientali meccanismi regolatori aventi finalità prevenzionali di sicuro ausilio nell'attuazione degli obiettivi ambientali. Andando oltre, la matrice olistica della protezione ambientale in seno all'Unione è visibile, tra gli altri, (a) nel diritto dei consumatori e nella facoltà di censurare forme di cd. *greenwashing* in ambito pubblicitario¹¹³; (b) nel diritto della concorrenza, dove sempre di più i temi ambientali assumono rilievo in funzione derogatoria dei divieti previsti da tale disciplina¹¹⁴; (c) nel diritto dei mercati finanziari, segnatamente con l'introduzione della cd. tassonomia¹¹⁵.

Tutto questo non deve peraltro far perdere di vista quanto abbiamo cercato di sintetizzare nei precedenti paragrafi, e cioè che, una volta formatasi la norma europea in materia ambientale, e fissati quindi quegli *standard* che essa impone in tutte le possibili direzioni di cui si compone la nostra disciplina, allora cominciano a scattare in modo inesorabile rischi e sanzioni per gli Stati membri, dei quali i medesimi debbono essere particolarmente consapevoli. L'inadempimento degli

¹¹² Cfr. regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche (GU L 396, 30.12.2006, pp. 1–849). Sui rimedi previsti dalla disciplina REACH, si vedano: V. HEYVAERT, *No Data, No Market. the Future of EU Chemicals Control under the Reach Regulation*, in *Env. L. Rev.*, vol. 9, 2007, pp. 201–206; M. BRONCKERS, Y. VAN GERVEN, *Legal Remedies Under the EC's New Chemicals Legislation REACH: Testing a New Model of European Governance*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009, pp. 1823–1871.

¹¹³ Cfr. S. WALKER, *Environmental Groups Take KLM To Court Over Alleged "Greenwashing"*, in *Simpleflying*, 29 May 2022; G. SCHINAIA, *Cosa cambia in Italia dopo la prima sentenza per greenwashing*, in *Wired*, 5 febbraio 2022.

¹¹⁴ In ambito *antitrust*, cfr. AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 31 marzo 2022, p. 28, disponibile all'indirizzo www.agcm.it/pubblicazioni/dettaglio?id=2cd59b1e-1eb9-4196-a325da0506bee836&parent=Relazioni%20annuali&parentUrl=/pubblicazioni/relazioni-annuali; P. KUIPERS, T. BEETSTRA, J. VAN ROOSMALEN, *A risk of "greenwashing" by competition authorities?*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 13 September 2022. In materia di aiuti di Stato, cfr. J. DELARUE, S. D. BECHTEL, *Access to justice in State aid: how recent legal developments are opening ways to challenge Commission State aid decisions that may breach EU environmental law*, in *ERA Forum* 22, 2021, 253–268, doi.org/10.1007/s12027-021-00665-7.

¹¹⁵ Sul punto, v. ClientEarth, *EU Taxonomy: Environmental groups start legal action against 'sustainable' gas classification*, 19 September 2022, www.clientearth.org/latest/press-office/press/eu-taxonomy-environmental-groups-start-legal-action-against-sustainable-gas-classification/.

Stati – anche su “sistemi” molto complessi come l’approntamento della qualità dell’aria, la riduzione delle emissioni, la gestione dei rifiuti, da tempo non è più un fatto prevalentemente “politico”, ma determina specifiche e sempre più precise responsabilità degli Stati membri, connotate anche da notevoli ricadute sanzionatorie.

Di questo forse non ci si può stupire: il danno ambientale costituisce da sempre parte integrante della normativa di cui trattasi, e il tema del *cd. loss and damage* ormai è diventato la nuova frontiera della riflessione sul cambiamento climatico, come dimostrano gli esiti dalla COP 27 di Sharm el-Sheikh¹¹⁶.

Così stando tuttavia le cose, non sfugge che l’attenzione degli Stati debba essere massima allora in fase ascendente della norma UE, non già nell’ottica di “rallentare” le azioni a protezione e promozione dell’ambiente di cui l’Unione si rende protagonista a ogni latitudine, quanto nell’ottica di calcolare e valutare preventivamente le ricadute reali, sul sistema sociale ed economico, delle proposte portate avanti in sede UE, qualora si trasformino in norme positive, e le possibilità concrete di rispettarne poi i contenuti, in uno col “costo” dell’adempimento.

In questa prospettiva, alla luce delle davvero numerose situazioni nelle quali nei confronti degli Stati membri sono avviate procedure di infrazione, o applicate sanzioni, l’impressione che si trae è quella di una ritardata percezione dell’effettivo impatto delle norme ambientali dell’Unione. Vale allora forse la pena di aumentare la soglia di attenzione.

¹¹⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New “Loss and Damage” Fund for Vulnerable Countries*, press release, 20 November 2022, www.unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries; Id., Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM), Decision 2/CP.19, 23 November 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1. Per approfondimenti, si vedano: L. VANHALA, C. HESTBAEK, *Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations*, in *Global Environmental Politics*, vol. 16, 2016, pp. 111–129; M. BROBERG, *The Third Pillar of International Climate Change Law: Explaining ‘Loss and Damage’ after the Paris Agreement*, in *Climate Law*, vol. 10, 2020, pp. 211–223.