

FRANCESCO MUNARI*

Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia**

ABSTRACT (EN): This article explores the liability of EU Member States in cases of failure to adopt pro-climate measures and the compensation for damages resulting from breaches of environmental law within the jurisprudence of the Court of Justice. Furthermore, the paper examines the sanctions for non-compliance with the EU environmental legislation, the limitations on private compensation claims and the resulting implications for climate litigation in the European context.

ABSTRACT (IT): Il saggio esamina la responsabilità degli Stati membri dell'UE per la mancata adozione di misure pro-clima nonché la risarcibilità del danno a fronte di violazioni di norme ambientali da essi perpetrate nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Vengono inoltre analizzate le sanzioni per mancata ottemperanza a tali norme, le limitazioni alle azioni risarcitorie dei privati ed i conseguenti riflessi per il contenzioso climatico nel contesto europeo.

SOMMARIO: 1. Dei diritti, del clima e dei giudici: alcune premesse metodologiche. – 2. Le procedure di infrazione contro gli Stati membri per mancato rispetto delle norme ambientali e climatiche: un'azione ad ampio raggio. – 3. La giurisprudenza della Corte sul mancato rispetto, da parte degli Stati membri, degli obiettivi di cui alla direttiva 2008/50 a tutela della qualità dell'aria: un case study anche per il clima. – 4. Le sanzioni a carico degli Stati membri per mancata ottemperanza alle norme ambientali UE. – 5. L'azione dei privati dinanzi ai giudici a protezione del clima. Un mero supporto per indurre gli Stati a rispettare norme già esistenti, senza oltrepassare le competenze del legislatore UE. – 6. Le preclusioni della Corte di giustizia rispetto all'ammissibilità delle azioni risarcitorie. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Dei diritti, del clima e dei giudici: alcune premesse metodologiche

Quanto meno da Immanuel Kant in avanti, la nostra cultura giuridica ruota intorno ai diritti individuali, e gli ordinamenti giuridici vengono costruiti su di essi. Così, anche per quanto riguarda il rapporto tra l'uomo e l'ambiente, da tempo si è fatta strada l'idea di un... diritto all'ambiente, che nascerebbe dal riconoscimento generalizzato della necessità, per noi umani, di vivere in un contesto ambientale idoneo a permetterci la conduzione di una vita qualitativamente coerente con altri diritti generalmente tutelati, dal diritto alla vita, alle relazioni personali e familiari, alla salute, e finanche alla proprietà. Si tratta, come si vede, di diritti primari, anzi, di diritti fondamentali, quali ad esempio riconosciuti nelle diverse convenzioni regionali appunto sui diritti fondamentali, ovvero nelle stesse costituzioni di molti

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova.

** Articolo sottoposto a referaggio.

Stati¹. Tra l'altro, e com'è noto, piuttosto di recente – e precisamente il 28 luglio 2022 – la stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione nella quale viene affermato che l'accesso a un ambiente pulito e salubre costituisce un diritto universale².

Non è questa la sede per approfondire la fondatezza o l'effettiva praticabilità di questi “diritti”³, ma è un dato di fatto quello secondo cui, lungo questa linea di pensiero, anche il clima, come aspetto cruciale rispetto al benessere del Pianeta e delle specie viventi, e quindi anche degli umani, sia oggetto di particolare attenzione all'interno delle impostazioni che muovono dai “diritti (individuali) all'ambiente”, per provare a teorizzare l'esistenza di posizioni giuridiche soggettive che – individualmente o collettivamente – possono essere fatte valere in funzione di assicurare un adeguato contrasto al cambiamento climatico.

Così, si ipotizza anche che, proprio in forza di tale “diritto”, sia possibile adire un giudice in funzione di ottenere, per via pretoria, una pronuncia volta ad accertare se tale “diritto” sia stato leso o possa essere leso, con conseguente condanna – per lo più rivolta al legislatore – ad un *facere*, e cioè ad adottare norme più stringenti per combattere il cambiamento climatico, ovvero il riconoscimento – e risarcimento – di un possibile danno scaturente appunto dalla violazione di questo “diritto”.

Questa è la prospettiva del cd. contenzioso climatico ovvero *climate litigation*, che trova, come vedremo, esempi crescenti nei diversi ordinamenti, sia statali, che sovranazionali⁴; fra tutti, quelle della Corte Suprema Olandese (*Hoge Raad*) nel noto caso *Urgenda*⁵, l'ordinanza della Corte Costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) del 26 marzo 2021⁶, e, da ultimo, della

¹ Benché, a rigore, più che di “diritti” è opportuno considerare l'ambiente in termini di “responsabilità” che tutti hanno rispetto alla protezione dell'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico. Il tema non può evidentemente essere trattato in questa sede, e sia quindi consentito il rinvio a F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012, spec. p. 133 ss.

² Cfr. la risoluzione su <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>.

³ V. nota 1.

⁴ 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 environmental litigation*, in *Rutgers International Law and Human Rights Journal*, vol. 1, 2021, p. 100-129.

⁵ Hoge Raad (Netherlands Supreme Court) 20 December 2019, *Urgenda v The State of the Netherlands*, <https://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, p. 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 *AJIL*, 114:4, 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.

⁶ Bundesverfassungsgericht [BVerfG], Ordinanza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18, http://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, p. 1393-1408.

Corte europea dei diritti umani, nella vicenda relativa alle cd. *Seniorinnen* per il clima, decisa il 9 aprile 2024⁷.

Una simile impostazione, tuttavia, non può essere assunta nei termini semplicistici dianzi accennati, e merita invece un ragionamento più approfondito, soprattutto da parte del giurista. Segnatamente, l'affermazione di diritti in materia ambientale, e la richiesta di un sindacato ovvero di una protezione giurisdizionale relativamente ad essi, presuppone tassativamente che, a monte, siano state adottate regole che fissano standard ambientali o climatici ben precisi. Dunque, e come si dirà anche in appresso⁸, un "diritto all'ambiente", o un "diritto al clima", possono esistere solo in presenza di norme ambientali o climatiche fissate normativamente.

In questa prospettiva, l'analisi del contesto unionale è molto interessante, proprio perché l'ordinamento UE costituisce quasi certamente quello più avanzato sia dal punto di vista degli standard ambientali e della disciplina sul clima, sia da quello dei meccanismi di tutela giurisdizionale dell'individuo rispetto a condotte degli Stati inosservanti delle regole qui in esame. Com'è noto, nell'ordinamento UE il *corpus* delle regole rientranti nella materia "ambientale" è probabilmente ineguagliato, per ampiezza, organicità e numerosità, 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 derivato⁹. Tanto che 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 ed energetica, i cui obiettivi sono così ambiziosi da aver dato luogo, specie negli ultimi tempi, a talune considerazioni critiche per l'impatto ritenuto troppo costoso per imprese e cittadini europei. A conferma che l'ambiente e il clima non sono agevolmente inquadrabili in termini di "diritti", essendo piuttosto la loro tutela a diventare possibile solo a valle di una tagibile *riduzione* o *restrizione* dei "diritti" precedentemente goduti da soggetti e imprese, in funzione di assicurare una maggiore sostenibilità alle condotte quotidianamente poste in essere nelle nostre società.

⁷ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22001-233206%22]}). Per un primo commento cfr. C. HILSON, *The ECtHR's Klimaseniorinnen Judgment: The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation*, <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2024/04/11/the-ecthrs-klimaseniorinnen-judgment-the-meaning-of-carbon-budget-within-a-wide-margin-of-appreciation/>, ma anche F. MUNARI, *La battaglia per il clima delle Seniorinnen svizzere: diritti umani o altro?*, https://www.ilsecoloxix.it/mondo/2024/04/15/news/seniorinnen_svizzere_diritti_umani_commento-14225110/.

⁸ V. il § 0.

⁹ Quelli così classificati sono, precisamente, 1106, secondo la tassonomia dell'Unione, che individua l'ambiente come materia a sé stante, e benché soprattutto per quel che riguarda il cambiamento climatico molti altri settori del diritto dovrebbero venire in rilievo, tra cui l'energia, ma non solo. Comunque, per la tassonomia cui si faceva cenno, v. https://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=in-force#arrow_1510.

2. Le procedure di infrazione contro gli Stati membri per mancato rispetto delle norme ambientali e climatiche: un'azione ad ampio raggio

Nel contesto unionale, l'accesso alla giustizia in funzione di garantire l'efficacia delle norme ambientali avviene secondo due diverse direttrici: mutuando espressioni nate in ambiti normativi diversi, e cioè l'antitrust, possiamo rispettivamente e convenzionalmente definirli come *public* e *private enforcement* delle norme ambientali. Con *public enforcement* intenderemo l'applicazione del diritto ambientale dell'Unione esercitata 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.

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*¹⁰ e di controllare le iniziative degli Stati membri¹¹. Tutto ciò appare coerente e adeguato rispetto alla necessità di monitoraggio del gran numero di atti di diritto derivato adottati dall'Unione nella materia¹².

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. Più recentemente, e in chiara connessione coi profili di ordine climatico, sono state avviate procedure in materia di energia, scaturenti cioè dal mancato recepimento delle direttive sull'efficienza energetica e sulle energie rinnovabili¹³.

L'*enforcement* della Commissione sulle priorità sopra illustrate ha dato vita a numerose procedure di infrazione: dal 2018 al 2022 sono oltre 300 all'anno le procedure di infrazione aperte in materia ambientale nei confronti degli Stati membri¹⁴, ed è un dato che risulta costante se non crescente nel tempo, a riprova tra l'altro pure delle difficoltà nelle quali si

¹⁰ Commissione, *Il Green deal europeo*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, p. 4 e 26.

¹¹ A partire dal 2016 la Commissione predispone dei rapporti annuali sullo stato di attuazione del diritto UE dell'ambiente nell'ordinamento degli Stati membri. V. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en.

¹² V. sopra, la nota 9.

¹³ 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 (Commission, *Monitoring the application of European Union law 2021 Annual Report*, 15.7.2022, COM (2022) 344 final, p. 5-6).

¹⁴ V. https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/environment-2022_en.

imbattono gli Stati membri nel raggiungere gli obiettivi fissati dalle norme UE.

Com'è noto, la mancata ottemperanza degli Stati membri rispetto alle indicazioni che la Commissione rivolge loro quando accerta l'infrazione alle norme (ambientali) UE può sfociare in una fase contenziosa dinanzi alla Corte di Giustizia. Al riguardo, le fattispecie giunte di recente all'esame della Corte di giustizia hanno interessato i seguenti ambiti: (a) tutela della qualità dell'aria¹⁵; (b) la tutela della biodiversità e conservazione degli *habitat*¹⁶; (c) la tutela delle acque e trattamento delle acque reflue¹⁷; (d) la gestione dei rifiuti¹⁸. Particolarmente rilevante, ai fini del presente contributo, appare la giurisprudenza sul mancato rispetto degli standard relativi alla qualità dell'aria, cui quindi dedichiamo le brevi considerazioni che seguono.

3. La giurisprudenza della Corte sul mancato rispetto, da parte degli Stati membri, degli obiettivi di cui alla direttiva 2008/50 a tutela della qualità dell'aria: un *case study* anche per il clima

Garantire che i livelli di sostanze nocive in atmosfera siano conformi agli standard adottati dall'Unione costituisce un compito molto difficile per gli Stati membri, attesa l'estrema complessità del problema, e le numerose cause che possono interagire con il rispetto dei suddetti standard. Si tratta cioè di questione che, oltre a rilevare di per sé come uno degli elementi di contrasto al cambiamento climatico, ha comunque molto in comune con le difficoltà che esistono per contrastare tale fenomeno, dovuto a innumerevoli quanto complicati elementi e concause.

La normativa unionale di riferimento, e cioè 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)¹⁹, e l'obbligo, per gli Stati membri, di predisporre, in caso di superamento dei valori limite, piani per la qualità dell'aria volti a far sì che tale periodo di superamento sia il più breve

¹⁵ Cfr. tra le altre le sentenze 19 dicembre 2012, C-68/11, *Commissione c. Italia*, EU:C:2012:815; 5 aprile 2017, C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, EU:C:2017:267; 22 febbraio 2018, C-336/16, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2018:94; 24 ottobre 2019, C-636/18, *Commissione c. Francia*, EU:C:2019:900; 30 aprile 2020, C-638/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:334; 10 novembre 2020, C-644/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:895; 4 marzo 2021, C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2021:171; 3 giugno 2021, C-635/18, *Commissione c. Germania*, EU:C:2021:437; 3 febbraio 2021, C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2021:92.

¹⁶ Cfr. le sentenze 17 aprile 2018, C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszcza Białowieska)*, EU:C:2018:255; 5 settembre 2019, C-443/18, *Commissione c. Italia (batterio Xylella fastidiosa)*, EU:C:2019:676; 22 giugno 2022, C-661/20, *Commissione c. Slovacchia (Protezione del gallo cedrone)*, EU:C:2022:496.

¹⁷ Cfr. le sentenze 27 febbraio 2020, C-298/19, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2020:133; 24 giugno 2021, C-559/19, *Commissione c. Spagna (Deterioro del Espacio Natural de Doñana)*, EU:C:2021:512. 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 (v. sempre per riferimenti le informazioni reperibili al link indicato in nota 14).

¹⁸ Sentenza 21 marzo 2019, C-498/17, *Commissione c. Italia*, EU:C:2019:243.

¹⁹ Art. 13.1, 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 (GU L 152, 11.6.2008), p. 1-44, il cui testo consolidato è disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX_%3A02008L0050-20150918.

possibile (art. 23)²⁰.

Come per il cambiamento climatico, l'obiettivo della qualità dell'aria è raggiungibile intervenendo su una numerosissima serie di fattori, e ciò, se da un lato amplia la scelta teoricamente a disposizione degli Stati, dall'altro lato rende più difficile individuare quali fattori possono meglio di altri incidere positivamente sull'adempimento agli obblighi di risultato imposti dalla norma. Le numerose procedure di infrazione avviate dalla Commissione e quindi sfociate in giudizi dinanzi alla Corte hanno dato luogo a una giurisprudenza meritevole di qualche considerazione.

Innanzitutto, per quanto la Corte ha precisato in ordine al regime applicabile alla responsabilità degli Stati per inosservanza degli *standard* ambientali di cui trattasi: così, 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-economica²¹, sono elementi irrilevanti, fino a quando non sia possibile configurare una causa di forza maggiore²². 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 idonee a far sì che tale superamento avvenga per il più breve turno di tempo possibile²³.

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 continua²⁴.

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

²⁰ Art. 23.1, co. 2, direttiva 2008/50/CE, cit.

²¹ Cfr. CGUE, C-336/16, *Commissione c. Polonia*, cit., § 101; C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit., § 85.

²² CGUE, C-68/11, *Commissione c. Italia*, cit., §§ 61-64.

²³ CGUE, C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit.; C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, cit.

²⁴ CGUE, C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, cit.; C-336/16, *Commissione c. Polonia*, cit.; C-638/18, *Commissione c. Romania*, 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. CGUE, 24 maggio 2011, C-52/08, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:337, § 42; 10 settembre 2015, C-36/14, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2015:570, § 24, nonché, di recente, 26 giugno 2019, C-729/17, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2019:534, § 38; 27 febbraio 2020, C-384/18, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2020:124, § 20).

secondo cui esso fosse scaturente dalla violazione commessa da un altro Stato membro²⁵.

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 Trattato FUE²⁶, 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)²⁷: 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 direttiva²⁸.

Quanto precede consente ulteriori considerazioni utili ai fini del presente contributo: com'è noto, le cause delle emissioni in atmosfera sono massicciamente costituite (oltre il 73%) da energia, trasporti e riscaldamento degli edifici²⁹. 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 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.

²⁵ CGUE, C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, cit. Nello stesso ambito, ad evidenziare il collegamento tra *public* e *private enforcement* si ricorda l'azione avviata dall'ONG Client Earth: Cfr. CGUE, 19 novembre 2014, 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.

²⁶ 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» (CGUE, C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit., § 46, e, in precedenza, CGUE, 21 dicembre 2011, C-28/09, *Commissione c. Austria*, EU:C:2011:854, §§ 117, 138 e 140).

²⁷ V. CGUE, C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit.; C-636/18, *Commissione c. Francia*, cit.; C-644/18, *Commissione c. Italia*, cit.

²⁸ CGUE, C-635/18, *Commissione c. Germania*, cit.

²⁹ Cfr. <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2>.

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. Così, il rispetto dell'iconico "Fit for 55", nel suo declinarsi in concreto, comporta ricadute sugli Stati membri di momento notevole, la cui gestibilità, ove non valutata adeguatamente *ex ante* sulla scorta di adeguate misurazioni e analisi quantitative e scientifiche³⁰, rischia poi di "spiazzare" gli Stati membri quando si tratta di individuare 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. Le sanzioni a carico degli Stati membri per mancata ottemperanza alle norme ambientali UE

Nel quadro del rigoroso rispetto delle norme ambientali previsto a carico degli Stati membri, il *public enforcement* unionale si arricchisce anche di un poderoso impianto sanzionatorio, nel quale, anzi, la casistica *in subiecta materia* assume la forza di precedenti atti a essere applicati in tutte le fattispecie nelle quali alle procedure di infrazione debba anche seguire una sanzione a carico dello Stato inadempiente³¹. In effetti, il panorama appare molto vasto, spaziando le sanzioni dalle misure cautelari tipo *astreintes* alle sanzioni definitive, a loro volta articolabili in somme forfetarie e penali di mora³². E non pare dubbio che questa giurisprudenza sia e sarà senz'altro applicabile anche in ipotesi di violazione delle norme sul clima.

Il caso probabilmente più emblematico al riguardo appare quello relativo alla Foresta di *Białowieża*³³, nel quale, ravvisata la violazione da parte della Polonia delle direttive «habitat»³⁴ e

³⁰ Sul rapporto tra diritto e conoscenza scientifica, cfr.: F. MUNARI, *L'inadeguata percezione della scienza nel diritto internazionale dell'ambiente e l'esigenza di un cambiamento di paradigma*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2023, p. 443 ss.; 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.

³¹ Sia al riguardo consentito, anche per riferimenti, il rinvio 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 (a cura di), *EU Law Enforcement*, Abingdon-New York, 2021, p. 267 ss.

³² CGUE, 22 febbraio 2018, C-328/16, *Commissione c. Grecia (raccolta delle acque reflue urbane della regione di Thriasio Pedio)*, EU:C:2018:98; 12 novembre 2019, C-261/18, *Commissione c. Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien)*, EU:C:2019:955; C-298/19, *Commissione c. Grecia*, cit.

³³ Cfr. CGUE, ordinanza 20 novembre 2017, C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszca Białowieża)*, EU:C:2017:877. 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, p. 541-558.

³⁴ 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 (GU L 206, 22.7.1992, p. 7-50) («Direttiva Habitat»), il cui testo consolidato è disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20130701>.

«uccelli»³⁵, e 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 cui l'inadempimento fosse proseguito³⁶. Sulle sanzioni, l'architrave su cui la Corte fonda la propria decisione mira soprattutto a consolidare un uso "forte" e generale dell'art. 279 TFUE³⁷, 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 definitiva³⁸, 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'ingiunzione³⁹. Ed è su questa disposizione, quindi, che la Corte fonda il proprio potere sanzionatorio, arricchendo gli strumenti sanzionatori a disposizione della medesima, in aggiunta 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 TFUE⁴⁰.

L'altro caso interessante ai fini del presente contributo è quello della *Miniera di Turów*⁴¹. Ancora una volta, la Corte agisce in via cautelare, addirittura 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

³⁵ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 20, 26.1.2010, p. 7-25) («Direttiva Uccelli»), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02009L0147-20190626>.

³⁶ I provvedimenti provvisori erano già stati disposti con l'ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 luglio 2017, poi confermati nel merito con sentenza CGUE, 17 aprile 2018, C-441/17, *Commissione c. Polonia (Puszcza Białowieska)*, EU:C:2018:255.

³⁷ 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.

³⁸ CGUE, ordinanza 20 novembre 2017, cit., § 97.

³⁹ Ibid., § 100.

⁴⁰ Ibid., §§ 101-102.

⁴¹ CGUE, ordinanza 20 settembre 2021, C-121/21 R, *Commissione c. Polonia (Miniera di Turów)*, EU:C:2021:752. 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 Ott. 2021, <https://www.aisdue.eu/giulia-dagnone-la-corte-di-justizia-condanna-la-polonia-al-pagamento-di-una-penalita-di-mora-per-non-aver-osservato-le-misure-cautelari-emesse-riguardo-alla-miniera-di-lignite-di-turow/>.

sull'inadempimento (principale), occorre riconoscerne parimenti la legittimazione a chiedere le misure cautelari⁴².

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 sanzione⁴³, in coerenza con la consolidata giurisprudenza unionale in materia⁴⁴.

Venendo ora alle sanzioni irrogate in via definitiva, è importante segnalare che ormai costituisce una prassi pacifica quella di cumulare la penalità di mora e somma forfettaria nell'ambito di procedimenti *ex art. 260.2 TFUE* adottati in materia ambientale. Si tratta di scelta risalente allo "storico" caso *Commissione c. Francia*⁴⁵, anch'esso relativo alla tutela ambientale e nella specie delle risorse biologiche del mare, che più recentemente è stato puntualizzato in due sentenze rispettivamente concernenti le carenze dei sistemi di raccolta delle acque reflue urbane della regione di Thriasio Pedio in Grecia⁴⁶ e la violazione di norme sulla valutazione di impatto ambientale relative a una centrale eolica a Derrybrien, Irlanda⁴⁷.

Quanto al cumulo delle sanzioni, si conferma, da un lato, la discrezionalità della Corte nella decisione di irrogare sia la somma forfettaria sia la penalità giornaliera, alla luce delle caratteristiche dell'inadempimento, ovvero della condotta dello Stato membro successiva all'accertamento dell'inadempimento *ex art. 260 TFUE*⁴⁸. Ciò premesso, la Corte 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»⁴⁹.

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

⁴² 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..

⁴³ CGUE ordinanza, *miniera di Turow*, cit., § 50.

⁴⁴ La Corte, infatti, richiama la sentenza CGUE, 12 novembre 2020, C-842/19, *Commissione c. Belgio (Redditi immobiliari stranieri)*, EU:C:2020:915, §§ 63 e 64. In argomento, si veda anche: V. sentenza 4 luglio 2000, C-387/97, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2000:356, § 92.

⁴⁵ Sentenza 12 luglio 2005, C-304/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2005:444.

⁴⁶ CGUE, 22 febbraio 2018, C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit. Sempre sul calcolo della sanzione V. anche la sentenza 27 febbraio 2020, C-298/19, *Commissione c. Grecia*, cit., §§ 39-54.

⁴⁷ CGUE, 12 novembre 2019, C-261/18, *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., ancora richiamata di recente da CGUE, C-298/19, *Commissione c. Grecia*, cit.

⁴⁸ CGUE, 22 febbraio 2018, C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit., §§ 116-117, che a sua volta richiama CGUE, 22 giugno 2016, *Commissione c. Portogallo*, C-557/14, EU:C:2016:471, §§ 91-92.

⁴⁹ CGUE, 22 febbraio 2018, C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit., § 82.

di difficoltà interne allo stesso nel dare esecuzione alla sentenza⁵⁰, mentre rilevano eventuali difficoltà economiche in cui versa lo Stato membro⁵¹ e la presenza di circostanze attenuanti ai fini del calcolo della sanzione⁵².

Nel caso della *Centrale eolica di Derrybrien*⁵³, si trattava di accertare nuovamente⁵⁴ il mancato rispetto dell'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale rispetto alla costruzione di tale infrastruttura. In quel caso, è stato ritenuto del tutto irrilevante che si trattasse di un impianto produttivo di energia rinnovabile, e che tale impianto fosse da tempo in funzione; la Corte ha dunque comminato il pagamento sia di una somma forfettaria⁵⁵, sia di una penalità di mora⁵⁶, ritenendo comunque l'infrazione grave in quanto inosservata per 11 anni⁵⁷, e perciò contrastante anche col principio di leale cooperazione, che impone allo Stato membro di porre rimedio all'infrazione «nel più breve tempo possibile»⁵⁸. 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»⁵⁹.

Questa significativa varietà di forme con le quali l'*enforcement* sul piano sanzionatorio viene accolto dalla Corte spinge quindi a ritenerne 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. 260.2 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'aria⁶⁰. La Corte ha chiuso la vicenda dichiarando irricevibile il ricorso proposto dalla Commissione, in quanto carente di elementi idonei a far comprendere *quando* la Bulgaria avrebbe mancato di ottemperare ai propri obblighi successivamente all'accertamento della prima infrazione⁶¹. Ma

⁵⁰ CGUE, 22 febbraio 2018, C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit., § 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.

⁵¹ 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 cit., § 103-108).

⁵² Alcuni lavori erano stati ritardati dalla presenza di resti archeologici (sentenza cit. §§ 96-101).

⁵³ CGUE, 12 novembre 2019, C-261/18, *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., ancora richiamata di recente da CGUE, C-298/19, *Commissione c. Grecia*, cit.

⁵⁴ CGUE, sentenza 3 luglio 2008, C-215/06, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2008:380.

⁵⁵ Cfr. CGUE, C-261/18, *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., § 111 ss.

⁵⁶ *Ibidem*, § 126 ss.

⁵⁷ Cfr. Anche CGUE, 28 febbraio 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, § 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: CGUE, 26 luglio 2017, C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e a.*, in EU:C:2017:589, § 35.

⁵⁸ *Ibidem*, § 120.

⁵⁹ CGUE, C-261/18, *Centrale eolica di Derrybrien*, cit., § 133.

⁶⁰ CGUE, C-174/21, *Commissione europea c. Bulgaria*.

⁶¹ CGUE 16 marzo 2023, C-174/21, cit., ECLI:EU:C:2023:210.

resta tuttavia aperta la possibilità di sanzioni particolarmente “articolate” come proposte dalla Commissione.

Conclusivamente, pare evidente il rigore nell’applicazione degli standard dettati dal legislatore unionale nei confronti degli Stati membri. E trattasi di un rigore che viene attuato secondo criteri discrezionali e di forte deterrenza, rispetto ai quali la discrezionalità della Corte (e della stessa Commissione nel proporre le sanzioni) non incontra limiti né sotto il profilo del rispetto del principio della certezza della pena, né sotto quello della sua prevedibilità. Il che appare in certa misura coerente con la circostanza secondo cui, nella materia, e in particolare per quel che riguarda il cambiamento climatico, sono difficilmente quantificabili anche i costi dell’adempimento, e cioè della “transizione ecologica”. Insomma, la relativa indeterminatezza della sanzione pare comportare un ulteriore e autonomo elemento di deterrenza rispetto alla violazione degli *standard* ambientali posti dal diritto UE in capo agli Stati membri. Aumentando, così, l’efficacia dell’*enforcement*.

5. L’azione dei privati dinanzi ai giudici a protezione del clima. Un mero supporto per indurre gli Stati a rispettare norme già esistenti, senza oltrepassare le competenze del legislatore UE

Se le procedure di infrazione, con tutto il loro armamentario sanzionatorio, costituiscono un *unicum* nel panorama dell’*enforcement* ambientale e in prospettiva climatico, 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 rispetto alla stessa funzione del giudice. Questa analisi, peraltro, è anche tipica del diritto UE, nella misura in cui, da un lato, i giudici nazionali concorrono ad assicurare «una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione» ai sensi dell’art. 19.1, secondo comma, TUE; dall’altro lato, moltissime norme ambientali, e tutte quelle sul clima, hanno origine unionale, e una volta adottate, ovvero trasposte nell’ordinamento interno (è il caso delle direttive), concorrono a formare il *corpus* di regole suscettibili di individuare obblighi, divieti o responsabilità in capo ai destinatari, e il cui rispetto è affidato soprattutto ai giudici nazionali, siano essi civili, amministrativi o penali. In tal senso, è chiaro che l’individuo, o i gruppi di individui, agiscono in supporto del legislatore unionale, o se vogliamo della Commissione, quale “guardiana” dei Trattati, contribuendo così a una tutela “diffusa” delle norme e degli standard stabiliti appunto dal legislatore.

Ben diversa invece appare la prospettiva quando davanti a un giudice si domanda “tutela” giurisdizionale rispetto a un’azione dei poteri pubblici ritenuta insufficiente per la tutela dell’ambiente o ancor più per combattere 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. Dal punto di vista dell’attore, e cioè dell’individuo o della collettività organizzata che agisce, questa tipologia di domanda implica l’esistenza di un diritto, quanto meno di poter far constare la violazione di un obbligo in capo allo “Stato” (ovvero, nella

prospettiva unionale, la stessa UE), inteso in tutte le sue articolazioni capaci di decidere o di adottare le regole che si assumono necessarie al contrasto del cambiamento climatico.

Come si è accennato all'inizio del presente contributo, la *climate litigation* presenta profili molto delicati, di metodo e di merito, e al riguardo in ambito UE sembra ormai essersi consolidata una giurisprudenza meritevole di considerazione.

Segnatamente, nel diritto dell'Unione, in astratto l'azione di *private enforcement* "parallela" alle procedure di infrazione 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 serra⁶². In particolare, i ricorrenti lamentavano 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 già citato caso *Urgenda*⁶³: tuttavia, prima il Tribunale⁶⁴ e poi la Corte⁶⁵ 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. Si conferma, quindi, che, almeno nel diritto dell'Unione, gli individui e i gruppi organizzati non vantano alcun "diritto ad agire" nei confronti delle istituzioni per sollecitarle ad adottare norme più stringenti per il contrasto al cambiamento climatico.

Detto questo, al di là della preclusione processuale determinata dalle disposizioni del

⁶² 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 (GU 2018 L 76, p. 3); (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 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 (GU 2018, L 156, p. 26); (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 (GU 2018, L 156, p. 1).

⁶³ V. sopra, nota 5.

⁶⁴ Tribunale, T-330/18, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, EU:T:2019:324.

⁶⁵ CGUE, 25 marzo 2021, C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2021:252.

Trattato, alcuni spunti interessanti sembrano potersi trarre dalle motivazioni date dai giudici dell'Unione. Così, innanzitutto, e proprio sui profili di metodo problematici associati al contenzioso climatico, meritano condivisione 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 generale⁶⁶. Un diverso approccio avrebbe infatti la conseguenza di privare della loro essenza i requisiti sanciti dall'art. 263 TFUE e di creare un diritto ad agire per tutti⁶⁷.

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 CDFUE⁶⁸.

L'impostazione della Corte appare chiara, ed è quella di non discostarsi dalla consolidata giurisprudenza sull'impugnazione diretta degli atti dell'Unione da parte dei cd. ricorrenti non privilegiati, neppure quando si tratta di una... domanda di giustizia rispetto al cambiamento climatico. Detto questo, a mio avviso la Corte intende raggiungere 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, giustamente separa i ruoli del giudice e del legislatore quando tratta di cambiamento climatico.

In tal senso, questa impostazione pare confermare 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

⁶⁶ Tribunale, T-330/18, *Carvalho*, cit, § 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 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».

⁶⁷ Tribunale, T-330/18, *Carvalho*, cit, § 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».

⁶⁸ CGUE, C-565/19 P, *Carvalho*, cit, §69.

giudice implica pretendere 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 riguardo⁶⁹.

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 ricorsi⁷⁰, riesce difficile immaginare che, salve situazioni davvero specifiche, a loro volta giustificate dal contenuto di norme di diritto derivato eventualmente applicabili⁷¹, 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 giudici censure specifiche da parte di soggetti (individuali o collettivi), volte a imporre attività normativa alle istituzioni legislative dell'Unione.

6. Le preclusioni della Corte di giustizia rispetto all'ammissibilità delle azioni risarcitorie

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto, in sostanza, che, dal lato del *public enforcement*, la giurisprudenza della Corte è molto rigorosa nell'accertare e sanzionare gli Stati membri che non abbiano dato efficace attuazione alle norme unionali. Parimenti, abbiamo visto che, con altrettanta chiarezza, la Corte esclude che privati possano adire la giurisdizione unionale per pretendere "più tutela" rispetto a quella stabilita da norme vigenti, anche se, si assume, quelle norme siano insufficienti a contrastare il degrado ambientale o il cambiamento climatico.

Si tratta ora di comprendere se, posta l'accertata violazione di norme ambientali dell'Unione da parte degli Stati membri, oltre alle conseguenze di *public enforcement* dianzi accennate vi siano spazi anche per il *private enforcement* con particolare riferimento alle azioni risarcitorie di

⁶⁹ Cfr. ad esempio, il caso del Trib. UE, 27 gennaio 2021, T-9/19, *ClientEarth c. BEI*, ECLI:EU:T:2021:42.

⁷⁰ V. ad esempio le sentenze 15 settembre 1998, T-95/96 *Gestevisión Telecinco c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:206, § 71; 19 maggio 2011, T-423/07, *Ryanair c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:226, § 25; 26 settembre 2013, T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International c. Commissione*, § 37, ECLI:EU:T:2013:503.

⁷¹ Una delle quali è proprio quella del caso *Pioneer Hi-Bred International*, cit.

individui o di gruppi contro lo Stato.

È questo, infatti, e com'è noto, l'aspetto "naturale" del *private enforcement*, inteso come azione dei privati coltivata parallelamente a quella di istituzioni pubbliche rispetto alla pretesa violazione di norme di rilievo "pubblicistico". Posto che non risultano tuttora dinanzi alla Corte azioni risarcitorie contro gli Stati membri specificamente mirate sul clima⁷², giova quindi verificare a quale punto si trova il fenomeno delle azioni risarcitorie dei singoli rispetto a violazioni in generale 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. 0. Anche perché si tratta, necessariamente, di azioni ricomprese sotto la teorica *Franovich* e progenie⁷³, le quali presuppongono una responsabilità dello Stato membro per violazione del diritto dell'Unione, che a sua volta richiede la sussistenza di parametri ben precisi, e cioè: «un diritto al risarcimento è riconosciuto dal diritto [dell'Unione] in quanto siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e, infine, che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi»⁷⁴.

Nella materia il *leading case* è costituito dalla pronuncia *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*⁷⁵, concernente 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. Ebbene, tanto più a fronte delle *Conclusioni* dell'A.G. Kokott nelle quali, dopo un'analisi approfondita, si suggeriva alla Corte di rispondere positivamente alla risarcibilità del danno patito dai singoli⁷⁶, quest'ultima sviluppa un ragionamento molto più asciutto, che la porta a raggiungere esiti diversi.

Segnatamente, fermo che, secondo consolidata giurisprudenza, il principio della responsabilità dello Stato può sorgere non solo nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione espressamente attribuiscono diritti ai singoli che gli Stati hanno violato, ma anche in relazione agli obblighi positivi o negativi che le medesime impongono in maniera ben definita sia ai singoli sia gli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, la Corte si chiede se le norme sulla qualità dell'aria, pur essendo – come sono – sufficientemente chiare e precise, possano

⁷² Ma v., rispetto all'Unione, la sentenza 5 settembre 2019, C-447/17 P, *European Union v Guardian Europe e Guardian Europe v European Union*, EU:C:2019:672.

⁷³ V. CGUE, 9 novembre 1995, C-479/93, *Franovich et al. c. Italia*, EU:C:1995:372; 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, EU:C:1996:79; più recentemente, 24 novembre 2011, C-379/10, *Commissione c. Italia*, EU:C:2011:775; 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114; 18 gennaio 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33; 28 giugno 2022, C-278/20, *Commissione c. Spagna (violazione del diritto dell'Unione imputabile al legislatore)*, EU:C:2022:503. 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.

⁷⁴ Cfr. il punto 55 della sentenza *Brasserie du pêcheur*, cit.

⁷⁵ Sentenza 22 dicembre 2022, C-/61-21, *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, ECLI:EU:C:2022:1015.

⁷⁶ V. le *Conclusioni* in ECLI:EU:C:2022:359, specialmente i punti 33 ss. Per una sintesi del ragionamento dell'A.G. Kokott, si rinvia a F. MUNARI, *Public e private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE V*, *aisdue.eu*, Sezione "Atti Convegni AISDUE", n. 1, 1° gennaio 2023, *Quaderni AISDUE*.

essere interpretate come idonee a conferire diritti «ai singoli o a categorie di singoli»⁷⁷.

Al riguardo, tuttavia, la risposta che fornisce la Corte è negativa, dando atto in particolare della circostanza secondo cui le norme di cui trattasi, e più precisamente gli obblighi gravanti sugli Stati membri come stabiliti dalla disciplina europea sulla qualità dell'aria, «perseguono... un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso»⁷⁸, ciò che quindi esclude la sussistenza della prima delle tre condizioni per la risarcibilità del danno.

Detto questo, resta fermo l'apprezzamento per azioni dei privati volti a stimolare gli Stati membri a dare attuazione alle norme ambientali (e climatiche), contribuendo in tal modo al rispetto del principio di effettività, così come l'apertura nei confronti di soluzioni diverse che possano essere individuate a livello di diritto nazionale⁷⁹.

Apparentemente, quindi, la Corte chiude alla possibilità di azioni risarcitorie per violazioni statali delle norme sull'ambiente, e in questa prospettiva anche una “*climate litigation*” basata sul diritto UE pare dover comunque precludere l'accesso ad azioni risarcitorie. E al riguardo, si tratta di scelta che appare anche in linea con la posizione assunta dalla Corte rispetto ad azioni risarcitorie intentate nei confronti della stessa Unione, la quale, tra l'altro, in materia climatica detiene una competenza concorrente e – a ben vedere – assolutamente prevalente rispetto agli Stati nel concepire e quindi adottare norme: va infatti ricordato che, a corollario della già citata vicenda *Carvalho*⁸⁰, 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 limitazioni⁸¹. Se allora 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.

A ben vedere, e benché la decisione della Corte abbia incontrato talune critiche in dottrina⁸², la scelta della Corte di qualificare le norme sulla qualità dell'aria come suscettibili di conferire diritti ai singoli risolve in radice tutta una serie di possibili dubbi sulla praticabilità di azioni risarcitorie basate sulla teorica relativa alla responsabilità degli Stati membri per

⁷⁷ Cfr. il punto 56 della sentenza.

⁷⁸ Punto 55 della sentenza.

⁷⁹ Così, *verbatim*, i passaggi salienti della sentenza: «63. ... la conclusione esposta al punto 57 della presente sentenza non esclude che la responsabilità dello Stato possa sorgere a condizioni meno restrittive sulla base del diritto interno [sentenza del 28 giugno 2022, Commissione/Spagna (Violazione del diritto dell'Unione da parte del legislatore), C-278/20, EU:C:2022:503, punto 32 e giurisprudenza ivi citata] e che, se del caso, possa essere tenuto in considerazione, a tale titolo, della violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, e dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, nonché da altre disposizioni del diritto dell'Unione menzionate al punto 42 della presente sentenza, quale elemento che può essere rilevante ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità pubbliche su un fondamento diverso dal diritto dell'Unione. 64. Tale conclusione non esclude neppure l'eventuale pronuncia, da parte dei giudici dello Stato membro interessato, di ingiunzioni accompagnate da penalità volte a garantire il rispetto, da parte di tale Stato, degli obblighi derivanti dall'articolo 13, paragrafo 1, e dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, e dalle disposizioni analoghe delle direttive precedenti, come le ingiunzioni accompagnate da penalità pronunciate in diverse recenti sentenze dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)». Su questi ultimi casi, v. anche in appresso, il § 0.

⁸⁰ V. sopra, alle note 64 ss. e testo di riferimento.

⁸¹ CGUE, C-447/17 P, *European Union v Guardian Europe* e *Guardian Europe v European Union*, cit., §§ 50-51.

⁸² V. L. CALZOLARI, *Gone with the Wind: JP and the Right to Clean Air Under EU Law*, in *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 2024, di prossima pubblicazione.

violazione del diritto UE, sulle quali si era ad esempio soffermata a lungo l'A.G. Kokott.

E in effetti, soprattutto rispetto al cambiamento climatico, deve enfatizzarsi la circostanza secondo cui ciascuno di noi è responsabile in quota parte 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. Vero che alcune condotte, e quindi taluni soggetti, possono avere impatti maggiori rispetto ad altri, così come è vero che alcune persone, rispetto ad altre, possono essere maggiormente colpite o danneggiate dal cambiamento climatico. Ma detto questo, non va dimenticato che – fino a quando non siano vietate da disposizioni normative aventi contenuto preciso – tutte le condotte cagionanti emissioni di gas serra sono lecite e anzi sono esercitate nel godimento di diritti; pertanto, ipotizzare forme di responsabilità risarcitorie a carico di uno Stato per non aver adeguatamente “compresso” diritti altrui pare un'opzione poco persuasiva; tanto meno considerando che, proprio sul tema del cambiamento climatico, e dato atto delle ben diverse conseguenze che esso ha sulle persone, l'intero sistema, anche in ambito unionale, si muove nella direzione di individuare strumenti sociali e cooperativi, tra tutti, il *Fondo sociale per il clima*, istituito con Regolamento 2023/955⁸³. In questa prospettiva, visti i costi immani che la cd. decarbonizzazione imporrà a tutti noi, e soprattutto ai bilanci pubblici, non pare neppure equa né giusta l'idea che singoli individui o gruppi di individui possano “prelevare” dalle casse degli Stati parte di queste risorse quale frutto di azioni risarcitorie intentate agli Stati stessi.

Del resto, immaginare scenari “conflittuali” o litigiosi non solo risulta aprire una forte e poco comprensibile discontinuità con il (ben più maturo) approccio solidaristico e sociale cui si è appena accennato, ma appare anche incoerente con l'impianto proprio dell'Accordo di Parigi sul Clima del 2015, che ha saggiamente espunto dal novero delle categorie giuridiche rilevanti ipotesi di “responsabilità” o “litigiosità” a favore di trasparenza, cooperazione e solidarietà internazionale.

7. Osservazioni conclusive

Nel caso *JP c. Ministre de la Transition écologique* la Corte ha negato la risarcibilità del danno individuale, anche a fronte di violazioni di norme ambientali perpetrate dallo Stato obbligato a darvi attuazione. Come accennato, la Corte non ha escluso che a diverse conclusioni si possa giungere sulla base del diritto nazionale, e davanti quindi a giudici nazionali, escludendo tuttavia che il fondamento dell'azione risarcitoria possa trovarsi nella teorica della responsabilità degli Stati per violazione del diritto UE, *sub specie* violazione di norme ambientali, in quando non idonee a conferire diritti ai singoli, quanto piuttosto a individuare quali beneficiari la generalità dei consociati, ovvero l'ambiente e la salute umana nel loro complesso. Anche per quanto riguarda le norme climatiche le conclusioni non dovrebbero mutare, essendo il contenuto delle stesse, se possibile, ancor più chiaramente indirizzato a preservare non già i singoli, bensì le generazioni future, il Pianeta nelle sue caratteristiche di abitabilità per la specie

⁸³ In G.U.U.E. L 130 del 23 maggio 2023, p. 1. Al riguardo, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/social-climate-fund.html>.

umana e le altre specie viventi, la biodiversità e la salvaguardia delle risorse naturali. Ciò non significa, si badi, che all'Unione non interessi l'*enforcement* delle norme climatiche. Ma come detto, la prospettiva è diversa (e a mio avviso persuasivamente) da quella di una "*climate litigation*" volta a far pagare agli Stati i danni.

Tuttavia, nell'*incipit* di questo contributo si accennava al fatto che in altre giurisdizioni la sensibilità appare diversa: il caso forse 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 su cui vertevano molte delle questioni oggetto della giurisprudenza unionale utilizzata in questo contributo), 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 adempiere⁸⁴. 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 droit privé chargé de la gestion d'un service public*». Non è da escludersi che questa impostazione possa 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 materia⁸⁵, in quanto - va ribadito - possano ritenersi violate norme specifiche ed... *enforceable* in materia ambientale. Detto questo, nella recentissima sentenza *Verein KlimaSeniorinnen* la Corte EDU non ha pronunciato alcunché sui danni, non avendo le ricorrenti domandato alcun risarcimento; tuttavia, ha escluso la legittimazione ad agire dei singoli (il ricorso era presentato sia da un'associazione, sia da singoli individui), sia pur in quanto non in grado di superare i filtri in generale previsti dalla giurisprudenza della Corte EDU. Ad oggi è difficile stabilire se questo possa avere conseguenze anche in prosieguo: certo che, nella misura in cui le associazioni difficilmente possono vantare un danno, e i singoli hanno difficoltà nel dimostrare un proprio *locus standi*, è plausibile ritenere che azioni risarcitorie potrebbero essere accolte solo in casi davvero estremi, e in Europa difficilmente ipotizzabili.

Nella prospettiva dell'Unione europea, a me parrebbe comunque sconsigliabile discostarsi dall'insegnamento della Corte di Giustizia, per quelle ragioni di equità e di solidarietà che il cambiamento climatico impongono. La lotta a quest'ultimo appare un obiettivo raggiungibile solo se vengono messe in atto innumerevoli iniziative, e soprattutto se ciò avviene da parte della globalità degli Stati: nel contesto europeo, se anche uno degli Stati membri fosse capace di

⁸⁴ Cfr. *Conseil d'État*, decision 4 août 2021, no. 428409, FR:CECHR:2021:428409.20210804, disponibile online all'indirizzo: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-08-04/>, ed ivi gli ulteriori rinvii ai precedenti accennati nel testo. Una rassegna di altri casi recenti decisi in vari Stati europei è reperibile anche nella sentenza della Corte EDU del 9 aprile 2024, citata sopra, alla nota 7.

⁸⁵ 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 Oct. 2022, in <https://www.theguardian.com/environment/2022/oct/19/epa-lawsuit-water-pollution-factory-farms>.



raggiungere il livello di emissioni zero, con certezza non sarebbe in grado di evitare il cambiamento climatico, e i danni che ciascuno di noi, chi più, chi meno, dovrà subire. Inoltre, lo dicevamo, non è possibile raggiungere obiettivi ambientali senza coartare diritti esistenti, ciò che rende quindi assai più complesso il tema della tutela giurisdizionale. Infine, 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” traiettoria 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 ambiziosi⁸⁶.

Alla luce di quanto sopra, forse sarebbe quindi meglio concentrare i nostri sforzi in altre direzioni.

⁸⁶ V. ad esempio D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2018; V. SMIL, *Crescita. Dai microrganismi alle megalopoli*, Milano, 2022.