

FASCICOLO SPECIALE

a cura di

FRANCESCO MUNARI e CHIARA CELLERINO

L'AMBIENTE COME BENE PUBBLICO EUROPEO: DIMENSIONE COLLETTIVA, INDIVIDUALE, RESPONSABILITÀ E OBBLIGHI DI SOLIDARIETÀ



**C. AMALFITANO, C. BURELLI, D. GALLO, M. MELLONI, S. POLI,
L. CALZOLARI, A. LANG, L. MOLA, C.E. TUO, M. MONTINI**

*L'ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva,
individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà
Fascicolo speciale*

a cura di FRANCESCO MUNARI e CHIARA CELLERINO

ISSN 2384-9169

Fascicolo speciale

Pubblicato nel mese aprile 2026, <http://rivista.eurojus.it>

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278
del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

La pubblicazione è realizzata nell'ambito del PRIN 2022-2022F774F8T Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in International and European law.

INDICE

Premessa

di CHIARA CELLERINO e FRANCESCO MUNARIp. I

Public enforcement delle norme ambientali da parte della Commissione europea

di CHIARA AMALFITANO e CAMILLA BURELLI p. 1

I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale

di DANIELE GALLO p. 50

Tutela dell'ambiente e disciplina della concorrenza

di MATTIA MELLONI..... p. 69

Il sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra dell'Unione europea applicate al settore del trasporto aereo e marittimo: effetti territoriali o extraterritoriali?

di SARA POLI p. 84

Effetto diretto delle norme ambientali e risarcimento del danno

di LUCA CALZOLARI p. 106

La democrazia ambientale nel diritto UE

di ALESSANDRA LANG p. 135

La dimensione individuale della tutela dell'ambiente come bene pubblico europeo: potenzialità e limiti applicativi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Carta sociale europea

di LORENZA MOLA p. 156

La due diligence ambientale nel diritto UE

di CHIARA E. TUO..... p. 177

La progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili per l'economia circolare europea

di MASSIMILIANO MONTINI p. 211

Premessa

Il volume raccoglie gli Atti della Tavola Rotonda di diritto dell'Unione europea svoltasi a Genova il 16 maggio 2025, dedicata al tema “*L’ambiente come bene pubblico europeo: dimensione collettiva, individuale, responsabilità e obblighi di solidarietà*”. L’evento, oltre a rappresentare la continuazione di una tradizione consolidata della Scuola genovese, si inserisce anche all’interno del Progetto di rilevante interesse nazionale (PRIN 2022-2022F774F8T) “*Intergenerational solidarity, collective human rights claims and environmental sustainability in international and European law*” finanziario dell’Unione europea nell’ambito del Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il *leit-motiv* alla base del Convegno – e che attraversa i contributi raccolti – individua la protezione dell’ambiente nell’ordinamento dell’Unione europea come un obiettivo che non si esaurisce affatto in una politica settoriale, pur integrata nelle diverse politiche materiali in forza dell’art. 11 TFUE, rappresentando viceversa un vero e proprio “bene pubblico europeo”. Tale nozione è intesa sia in senso economico, quale bene cd. non rivale e non escludibile (il suo consumo da parte di un individuo non limita quello di altri, e non è possibile escluderne dal godimento chi non contribuisce alla sua esistenza o mantenimento), sia in senso giuridico, quale bene funzionalmente orientato al soddisfacimento di un interesse collettivo. In questa prospettiva, le diverse dimensioni regolatorie dell’ordinamento concorrono alla sua tutela attraverso regole e meccanismi che investono situazioni collettive e individuali, profili sostanziali e procedurali, responsabilità pubbliche e private, forme di *enforcement* pubblico e non, partecipazione democratica e disciplina delle condotte economiche. I saggi qui raccolti affrontano quindi il tema da angolature differenti ma tra loro complementari, nel tentativo di cogliere le modalità attraverso le quali tale interesse viene tutelato nei diversi ambiti dell’ordinamento.

In primo luogo, si esplora la dimensione collettiva delle norme ambientali dell’Unione.

Il contributo di Chiara Amalfitano e Camilla Burelli analizza il *public enforcement* delle norme ambientali da parte della Commissione europea,

soffermandosi tanto sulla procedura di infrazione quanto sugli strumenti alternativi o paralleli ad essa. Particolare attenzione è dedicata alla peculiarità dell'illecito ambientale – spesso strutturale, tecnico e diffuso – e al suo impatto sulla scelta degli strumenti di *enforcement* delle norme europee. Il saggio offre anche dati statistici relativi alle procedure di infrazione e agli *EU Pilot*, proponendo, nelle conclusioni, una riflessione sull'efficacia della politica sanzionatoria della Commissione e su possibili cambi di prospettiva in ottica di rimedio delle violazioni accertate.

Daniele Gallo esamina la relazione tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale, mostrando come la disciplina degli aiuti si sia progressivamente trasformata da presidio della concorrenza a leva per il perseguimento di obiettivi strategici, anche ambientali, nel contesto del *Green Deal* e del *Clean Industrial Deal*. Ne emergono il rischio di una progressiva recessività degli interessi ambientali rispetto a quelli della competitività e quello della frammentazione del mercato interno derivante da un uso diseguale degli aiuti da parte degli Stati membri. Centrali divengono così i temi del bilanciamento tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile (sociale, economico e ambientale) e la necessità di individuare una complementarità tra ambiente e politica industriale all'interno della cornice sovranazionale.

Il contributo di Mattia Melloni affronta l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nel diritto antitrust, con particolare riguardo agli accordi di sostenibilità e alla valutazione dei benefici ambientali ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE. Il dibattito sviluppatosi in seno all'*European Competition Network* e il suo impatto sulla redazione delle Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale evidenzia divergenze tra approcci nazionali e orientamento della Commissione, soprattutto quanto alla valorizzazione delle cd. *out-of-market efficiencies*.

Sara Poli amplia la prospettiva esaminando le ricadute extraterritoriali delle norme dell'Unione volte alla realizzazione della neutralità climatica. L'analisi si concentra sulle misure adottate nel quadro del *Green Deal* con riferimento al sistema di scambio di quote di emissione nei settori del trasporto aereo e marittimo, nonché al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, interrogandosi sulla compatibilità di tali strumenti con i criteri di giurisdizione previsti dal diritto internazionale, con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e con il diritto del commercio internazionale. Il contributo mette in luce punti di forza e

criticità degli strumenti esaminati, anche in rapporto alle iniziative intraprese nell'ambito delle rilevanti cornici multilaterali di riferimento.

I tre contributi successivi sono dedicati alla dimensione individuale della tutela ambientale.

Luca Calzolari esamina l'effetto diretto delle norme ambientali e le sue implicazioni sull'azionabilità del rimedio risarcitorio per violazione del diritto UE. L'analisi si concentra sulle norme in materia di qualità dell'aria di cui alla direttiva 2008/50 e sulla sentenza *JP* (C-61/21), nella quale la Corte di giustizia ha escluso la responsabilità dello Stato, pur riconoscendo l'effetto diretto delle disposizioni violate, in ragione della natura generale dell'interesse da esse perseguito. La decisione è paradigmatica della tensione esistente tra interessi individuali e dimensione collettiva nella disciplina di tutela ambientale. L'Autore esamina quindi la portata innovativa della direttiva (UE) 2024/2881, che introduce un regime settoriale di responsabilità per danni alla salute derivanti dall'inquinamento atmosferico a carico delle amministrazioni degli Stati membri, con caratteristiche inedite rispetto al modello ordinario della responsabilità *ex Francovich*.

Il contributo di Alessandra Lang indaga il profilo della "democrazia ambientale", muovendo dagli obblighi derivanti dalla Convenzione di Aarhus e interrogandosi sul significato di *demos* e *kratos* nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il saggio si sofferma sulla partecipazione del pubblico, sul ruolo delle ONG e sui limiti derivanti dalle restrizioni di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 263 TFUE, individuando nel riesame delle decisioni ambientali uno strumento di equilibrio tra apertura partecipativa e vincoli strutturali dell'ordinamento. L'Autrice ritiene che gli artt. 10 e 11 TFUE consentano lo sviluppo di una nozione autonoma di democrazia ambientale, che talvolta va anche oltre gli obblighi previsti nella Convenzione di Aarhus.

Lorenza Mola ricostruisce la dimensione individuale della tutela ambientale attraverso l'analisi delle rilevanti disposizioni contenute rispettivamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e nella la Carta sociale europea (CSE), mettendone in luce similitudini e differenze sia sul piano sostanziale, sia sotto il profilo dei loro effetti e dei relativi meccanismi applicativi. Pur in assenza di un vincolo interpretativo analogo a quello previsto tra CDFUE e CEDU, e di una presunzione di equivalenza del livello delle tutele garantite, i due strumenti possono operare in modo complementare, alimentando una tutela integrata

dei diritti, anche in chiave ambientale.

Infine, l'analisi si trasferisce sul ruolo delle imprese e sugli obblighi di solidarietà ambientale che ne derivano.

Il contributo di Chiara E. Tuo esamina gli obblighi di *due diligence* delle imprese per gli impatti ambientali negativi delle loro attività e di quelle delle loro controllate o partner commerciali. Dopo aver ricostruito il processo di cd. *normative hardening* della *soft law* internazionale nelle legislazioni nazionali e nel diritto dell'Unione, nonché il passaggio da un approccio settoriale ad un approccio generalizzato del legislatore UE a questi temi, il saggio analizza gli obblighi di diligenza introdotti dalla direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e il suo rapporto con la direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità. Si sofferma sul regime di *enforcement* amministrativo e civile delle disposizioni, anche rispetto ai profili di diritto internazionale privato, interrogandosi sul bilanciamento tra competitività industriale e ambizioni ambientali, alla luce delle modifiche di cui al cd. pacchetto *Omnibus I*.

Infine, il contributo di Massimiliano Montini esplora la disciplina sulla progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili di cui al Regolamento (UE) 2024/1781, il quale colloca l'obiettivo dell'economia circolare, da perseguire attraverso l'adozione a livello europeo di specifici requisiti di eco-progettazione sostenibile per tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie merceologiche, nel contesto dell'obiettivo generale del buon funzionamento del mercato interno europeo. Lo scritto analizza in particolare la scelta dell'art. 114 TFUE quale base giuridica dell'atto, il rapporto con il principio di integrazione *ex art. 11 TFUE* e l'applicazione territoriale della disciplina, che si estende ai prodotti provenienti da Paesi terzi che vogliano essere immessi nel mercato interno.

La ricchezza dei contributi raccolti pare confermare che l'ordinamento giuridico dell'Unione europea, per le sue caratteristiche intrinseche, costituisce un "luogo" privilegiato nel quale perseguire obiettivi di tutela ambientale, in linea coi corrispondenti obblighi di diritto internazionale. Ciò dipende non solo dall'estensione delle competenze dell'Unione e dagli effetti delle norme da essa adottate negli ordinamenti nazionali, ma anche dall'esistenza di meccanismi di *enforcement* pubblico del tutto unici, quali la procedura di infrazione e le procedure connesse. Nel loro insieme, i saggi mostrano come la dimensione collettiva dell'interesse ambientale non escluda, ma anzi solleciti, l'emersione di posizioni giuridiche individuali e

di obblighi diffusi in capo a Stati, istituzioni e imprese. Tuttavia, l'azionabilità di tali posizioni incontra ancora alcuni limiti di natura sostanziale e procedurale. In particolare, emerge una tensione tra l'interesse generale e collettivo tutelato dalle norme ambientali e i rimedi di natura risarcitoria, pur ampiamente riconosciuti in termini generali nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Al riguardo, nell'ambito del contenzioso verticale (individui/Stati), possono distinguersi le ipotesi nelle quali viene invocata la responsabilità dello Stato in presenza di norme ambientali di diritto derivato chiare e precise e, quindi, dotate di effetto diretto da altre forme di cd. *public interest litigation*, che invece implicano la contestazione di decisioni assunte dagli Stati in attuazione di principi di diritto ambientale dai contorni meno definiti, e rispetto ai quali quindi più ampia è la discrezionalità delle amministrazioni competenti. È evidente che il volume non intende offrire al lettore una sintesi conclusiva, ma una mappa critica delle tensioni esistenti, nella consapevolezza che la tutela dell'ambiente come bene pubblico europeo è un processo ancora ampiamente in divenire, anche – e forse soprattutto – nell'ordinamento dell'Unione.

CHIARA CELLERINO e FRANCESCO MUNARI

***Public enforcement* delle norme ambientali da parte della Commissione europea**

di CHIARA AMALFITANO e CAMILLA BURELLI*

SOMMARIO: 1. La natura trasversale e integrata della politica ambientale dell'Unione europea. – 2. Gli strumenti “classici” per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale e quelli alternativi e paralleli idonei (anche) a prevenirli. – 3. La peculiarità dell'illecito in materia ambientale. – 4. E le peculiarità nell'impiego degli strumenti “classici” di *public enforcement*. – 5. Qualche dato numerico e possibile spiegazione della riduzione dell'utilizzo delle procedure di infrazione e dei *Pilot* negli anni più recenti. – 6. Qualche riflessione sulla efficacia della politica di *public enforcement* della Commissione europea e su possibili interventi per aumentarne la capacità deterrente.

1. La natura trasversale e integrata della politica ambientale dell'Unione europea

La tutela dell'ambiente costituisce, se non formalmente almeno sostanzialmente, «uno degli scopi essenziali della Comunità»¹ sin dai primi

* Chiara Amalfitano è Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano. Camilla Burelli è Ricercatrice in *tenure track* di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano. Benché il lavoro sia frutto di riflessioni comuni e condivise, Chiara Amalfitano è autore dei parr. 3, 5, 6, Camilla Burelli è autore dei parr. 1, 2, 4. Tutti i dati riportati nello studio, salva diversa menzione, sono aggiornati a maggio 2025. Essi sono stati ricavati da varie fonti: (i) la mappa interattiva sulle procedure di infrazioni ambientali (disponibile online al seguente link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzZiNDEzYjktYjM2ZS00MTIxLWlZy2MtNzFhYjY2ZDZmZS05MDgwLTcwOTI2ZjhhZGRiMSIsImMiOjhh9>, che riporta il numero totale di infrazioni avviate in materia, per poi disaggregarlo sulla base (a) della tipologia di procedura (*ex art. 258 TFUE* o *ex art. 260*, parr. 2 e 3, TFUE); (b) della disciplina violata (i.e. trattamento delle acque, rifiuti, ecc.); (c) dei singoli Stati membri. La mappa indica i dati tenendo in considerazione solo il numero di procedure pendenti alla fine dell'anno (non indica, quindi, il numero di casi avviati ciascun anno); (ii) le relazioni annuali della Commissione sul monitoraggio del diritto dell'Unione; (iii) le varie comunicazioni adottate dalla Commissione a partire dal 2016 ad oggi (citare per esteso nel testo); (iv) la banca dati della Corte di giustizia dell'Unione europea.

¹ Così, in tempi risalenti, Corte giust., 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Procureur de la République c. ADBHU*, ECLI:EU:C:1985:59, punto 13.

anni Ottanta del secolo scorso². Infatti, sebbene una base giuridica in materia ambientale sia stata introdotta nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea soltanto con l'Atto unico europeo³, e sia solo con il trattato di Maastricht che gli obiettivi ambientali sono stati "promossi" a obiettivi generali delle allora Comunità⁴, è altrettanto vero che la Corte di giustizia ha qualificato l'ambiente come una priorità nelle azioni dell'Unione già prima dell'intervento dei "signori dei trattati", con ciò dimostrandosi, anche in questo ambito, il «principale motore evolutivo del diritto europeo»⁵.

² Sull'evoluzione della politica ambientale nel quadro del diritto dell'Unione europea, v., *ex plurimis*, F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 1521 ss., che ne ricostruisce le principali "tappe". V. anche M.E. BARTOLONI, *La politica ambientale dell'Unione europea*, in G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Padova, 2012, p. 1 ss.; D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *EU environmental law and policy*, Oxford, 2016, spec. pp. 27-35; G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham, 2017, spec. pp. 1-4; A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea: dall'Atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21 ss.; H. TEGNER ANKER, *Competences for EU Environmental Legislation: About Blurry Boundaries and Ample Opportunities*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (a cura di), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, p. 7 ss.

³ Atto unico europeo ("AUE"), in *GUCE*, L 169 del 29 giugno 1987. Si noti che, prima dell'entrata in vigore dell'AUE, l'allora Comunità, non disponendo di una base giuridica specifica per l'adozione di misure ambientali, utilizzava l'art. 235 TCEE (sui c.d. "poteri impliciti") e l'art. 100 A (relativo alla legislazione necessaria per la realizzazione del mercato comune, poi "mercato interno"). L'AUE, introducendo il titolo VII sull'ambiente (artt. da 130 R a 130 T) fornì una base giuridica specifica per interventi di diritto ambientale "comunitario". Peraltro, mentre per l'adozione delle disposizioni in materia di mercato interno era richiesto il voto a maggioranza qualificata (dopo l'AUE), l'azione basata sul nuovo titolo ambientale prevedeva l'unanimità. Per tale ragione, almeno sino all'entrata in vigore del trattato di Maastricht, che estese il voto a maggioranza qualificata anche alla materia ambientale, si continuarono ad adottare normative ambientali in virtù delle norme relative al mercato interno. Lo rilevano, in dottrina, G. VAN CALSTER, L. REINS, *op. cit.*, p. 2. In giurisprudenza, sulla legittimità di tale prassi decisionale, v. Corte giust., 28 giugno 1994, causa C-187/93, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1994:265.

⁴ Trattato sull'Unione europea, in *GUCE*, C 191 del 29 luglio 1992. In particolare, fu introdotta una menzione diretta all'ambiente nell'art. 2 CE, che recitava: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni [...] una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», nonché nell'art. 3 TCE, che stabiliva che «l'azione della Comunità comporta [...] una politica nel settore dell'ambiente».

⁵ Così F.G. JACOBS, *La Corte di giustizia quale Corte Suprema d'Europa?*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 409 ss., spec. p. 412. Sull'importanza della Corte di giustizia quale motore del sistema giuridico europeo v. anche, in tempi risalenti, P. HAY, *Federal Jurisdiction of the Common Market*, in *American Journal of Comparative Law*, 1963, p. 21 ss. Sono del 15 novembre 1979 le conclusioni dell'Avvocato

Il quadro normativo di riferimento si articola, oggi, su più disposizioni. Per quanto specificamente concerne il diritto primario, rileva innanzitutto l'art. 3, par. 3, TUE, che pone un «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» tra gli obiettivi generali dell'Unione⁶. In secondo luogo, di fondamentale importanza è l'art. 11 TFUE⁷ (già art. 6 TCE), che sancisce il principio di integrazione ambientale, in virtù del quale le esigenze di tutela dell'ambiente debbono integrarsi, appunto, nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione⁸. Infine, la disciplina di settore trova piena espressione negli artt. 191-193 TFUE (già artt. 174-176 TCE)⁹, che compongono il titolo XX dedicato all'ambiente.

La natura trasversale¹⁰ della politica ambientale, che si manifesta chiaramente nel predetto principio di integrazione, codificato anche nell'art. 37 CdfUE¹¹, esige che l'intero *corpus* normativo sia «modified or amended in its substantive content in order to meet environmental protection requirements,

generale Henry Mayras, causa 21/79, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1979:257 – sull'uso non discriminatorio degli strumenti fiscali nelle politiche di tutela dell'ambiente e di risparmio delle materie prime – nelle quali, con visionario approccio, si legge: «un contributo alla lotta contro l'inquinamento può certo essere considerato un contributo al progresso economico».

⁶ In argomento v., per tutti, L.M. FALOMO, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 58 ss.; nonché A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea: dall'atto unico europeo al Trattato di Lisbona*, cit.

⁷ L'art. 11 CE, replicando sostanzialmente il dettato normativo dell'art. 6 TCE – che fu introdotto dal trattato di Amsterdam, in *GUCE*, C 340 del 10 novembre 1997, spec. art. 2, n. 5 – recita: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁸ La letteratura sul principio di integrazione ambientale è vastissima. V., senza pretesa di esaustività, L. KRÄMER, *The Genesis of EC Environmental Principles*, in R. MACRORY (a cura di), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004, p. 33 ss.; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, p. 467 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁹ In dottrina, v. la sistematica ricostruzione di O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in A. CROSETTI; R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI MARIA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 153 ss.

¹⁰ È stato scritto che «per la sua natura *trasversale* – [è] il più importante di tutti i principi» in materia ambientale: v. L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, spec. p. 90.

¹¹ L'articolo stabilisce che «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

where necessary»¹². Tale onere non spetta, evidentemente, solo alle istituzioni “comunitarie”¹³ (sia in sede di formazione della normativa derivata, sia in sede di esecuzione materiale delle politiche), ma spetta altresì agli Stati membri (anche qui nella duplice dimensione legislativa e amministrativa¹⁴).

Tale trasversalità, che si traduce in un'intrinseca rilevanza interdisciplinare del settore, richiede, almeno in astratto, l'esigenza di operare un delicato bilanciamento tra, da un lato, gli obiettivi della politica ambientale¹⁵ e, dall'altro lato, quelli delle altre politiche, che, evidentemente, non sempre combaciano. Si pensi, ad esempio, alla realizzazione di una rete di trasporti in aree montane, che comporta opere di trafori o alterazioni ambientali non altrimenti evitabili, implicando con ciò necessariamente un'attenuazione degli *standard* ambientali (o l'abbandono del progetto e, dunque, la rinuncia al conseguimento degli obiettivi di libera circolazione e di coesione territoriale)¹⁶. Non esistendo regole *ad hoc* per la soluzione di eventuali conflitti tra politiche, è il principio di proporzionalità *ex art. 5, par. 4, TUE*, che, in questa prospettiva, contribuisce alla composizione di eventuali frizioni tra obiettivi diversi stabiliti dai trattati¹⁷.

¹² Così G. VAN CALSTER, L. REINS, *op. cit.*, p. 22.

¹³ L'aggettivo “comunitario”, come noto, è desueto. In questa sede, peraltro, lo si userà per esigenze eufoniche. In argomento v. M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in questa *Rivista*, 10 aprile 2017; I. ANRÒ, J. ALBERTI, *Riflessioni sull'effetto diretto, sul primato e sulla disapplicazione del diritto nazionale*, in M. GRAZIADEI, C. IANNONE, B. NASCIMBENE, L. SALVATO, E. VINCENTI (coordinato da), *Il diritto europeo e il giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 51 ss., spec. p. 52; M. MASTROIANNI, M. CONDINANZI, *Giuseppe Tesaro – Advocate General at the ECJ (1988-1998): A Paladin of Effective Judicial Protection*, in D. GALLO, R. MASTROIANNI, F.G. NICOLA, L. CECCHETTI (a cura di), *The Italian Influence on European Law. Judges and Advocates General (1952-2000)*, London, 2024, p. 153 ss., spec. p. 161.

¹⁴ Lo rileva M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente, cit.*, p. 469.

¹⁵ Gli obiettivi specifici della politica ambientale sono enucleati all'art. 191, par. 1, TFUE e sono i seguenti: (i) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; (ii) protezione della salute umana, (iii) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; (iv) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

¹⁶ In argomento v. E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza fra politiche comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 392 ss., p. 395. Sul tema, sia concesso rinviare anche a C. BURELLI, *Il regime giuridico della montagna nel diritto dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, p. 661 ss., spec. p. 684.

¹⁷ Sul punto v. P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 1996, p. 93. Per uno studio sul principio (anche) come meccanismo di regolamentazione dell'esercizio delle competenze da parte delle istituzioni UE, v. T.

Da questo punto di vista, la Corte di giustizia è stata ripetutamente chiamata a “ponderare”, in virtù del principio in parola, gli interessi, spesso concorrenti, della politica ambientale e della libera circolazione delle merci¹⁸.

Un esempio particolarmente noto, anche per la risonanza mediatica che ha generato, è quello che ha dato origine, più di recente, alla causa *ex art. 259 TFUE* instaurata dall'Italia contro l'Austria¹⁹. La vicenda concerne la compatibilità con il diritto dell'Unione europea – in specie con le norme relative alla libera circolazione delle merci – di alcune misure austriache poste a tutela dell'ambiente limitative del transito di veicoli pesanti provenienti dall'Italia nel corridoio del Brennero²⁰. L'azione si concentra sulla non proporzionalità delle misure dell'Austria, che, nel giustificare le restrizioni, invoca l'esigenza di tutelare la salute pubblica e la qualità dell'aria.

Si noti che l'Austria, sui medesimi profili, era già stata considerata inadempiente due volte, nel 2005²¹ e nel 2011²².

TRIDIMAS, *The Principle of Proportionality: Review of Community Measures*, in ID., *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2023, p. 136 ss. Il principio, come ampiamente noto, costituisce anche un parametro di controllo della validità degli atti derivati e un criterio di valutazione della legittimità delle azioni statali. Su quest'ultimo profilo, solo nell'ultimo anno, v., a mero titolo esemplificativo, Corte giust., 10 luglio 2025, causa C-257/24, *PE c. Städteregion Aachen*, ECLI:EU:C:2025:567, punto 46; 1° agosto 2025, causa C-602/24, *W.sp.zo.o. c. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w W*, ECLI:EU:C:2025:627, punto 37. Sul rapporto tra principio di proporzionalità e clausole di deroga nazionali alle libertà fondamentali, v. E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 7 ss.

¹⁸ Lo rilevano, attraverso un'approfondita ricognizione giurisprudenziale, D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *Free Movement of Goods and the Room for Member State Action*, in D. LANGLET, S. MAHMOUDI, *op. cit.*, p. 69 ss.

¹⁹ Si tratta della causa C-524/24, ancora pendente. Il ricorso mira, in sintesi, a dimostrare che l'Austria, malgrado due precedenti pronunce di accertamento dell'infrazione *ex art. 258 TFUE* (cause C-320/03 e C-28/09, su cui v. *infra*, rispettivamente note 21 e 22), ha mantenuto in vigore misure che determinano illegittime restrizioni della libera circolazione delle merci, oltre ad averne introdotte altre che a loro volta costituiscono misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e contribuiscono ad un aggravamento della violazione complessivamente causata in danno della libertà fondamentale *de qua*.

²⁰ In argomento v., *amplius*, C. SANNA, *Italia-Austria, conflitto al Brennero*, in questa *Rivista*, 2024; G. AGRATI, *Divieto di circolazione sull'autostrada del Brennero: l'Italia presenta ricorso in Corte di giustizia e la Commissione interviene a sostegno*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, n. 3 p. 257 ss.

²¹ Corte giust., 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2005:684.

²² Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2011:854.

Nel primo caso, la Corte aveva accertato che lo Stato, vietando a taluni camion di circolare su un tratto dell'autostrada A12 nella valle dell'Inn, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 28 e 29 TCE (attuali artt. 34 e 35 TFUE). Per giungere a tale decisione, i giudici avevano verificato se «un simile ostacolo [fosse] proporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito nella fattispecie, cioè la tutela dell'ambiente» e, quindi, «necessario ed appropriato al conseguimento dell'obiettivo autorizzato»²³.

I giudici avevano svolto il medesimo *test* di proporzionalità anche nel secondo caso, ove, ancora una volta, avevano ritenuto non giustificate (in un'ottica di tutela dell'ambiente) le norme restrittive della circolazione imposte dall'Austria. In entrambe le circostanze la Commissione era stata sostenuta, *inter alia*, dall'Italia.

Come si evince da queste vicende austriache, tradizionalmente il bilanciamento tra la politica ambientale e la libera circolazione delle merci è stato, se non totalmente almeno prevalentemente, orientato a favore della seconda. Infatti, sebbene sia stato ben presto riconosciuto che «la necessità di non ostacolare gli scambi intracomunitari [è] uno scopo secondario rispetto alla protezione dell'ambiente»²⁴, diverse considerazioni – in particolare quelle relative al principio di proporzionalità, appunto – si sono sovente opposte a un'interpretazione delle norme ambientali nel senso che queste permettano di sacrificare la libera circolazione delle merci a vantaggio della protezione della natura, «per quanto lodevole sia quest'ultima finalità»²⁵.

²³ *Ibidem*, punto 85.

²⁴ Così le conclusioni dell'Avvocato generale Simone Rozès, 10 febbraio 1983, causa 172/82, *Fabricants raffineurs d'huile de graissage c. Inter-Huiles*, ECLI:EU:C:1983:35, p. 578.

²⁵ *Ibidem*, p. 578. Non sono state ritenute proporzionate le norme ambientali che restringono la libera circolazione delle merci anche, a mero titolo di esempio, in Corte giust., 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Procureur de la République c. ADBHU*, *cit.*; 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:1988:421; 9 luglio 1992, causa C-2/90, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1992:310. Specificamente in quest'ultima causa, i giudici hanno stabilito che, sebbene la protezione ambientale potesse giustificare una restrizione della libertà fondamentale *de qua*, istituendo un divieto generale di ammassare, di depositare o di scaricare nella regione vallona rifiuti pericolosi provenienti da un altro Stato membro a tutela dell'ambiente, il Belgio aveva violato la direttiva 75/442/CEE, che mirava alla libera circolazione dei rifiuti. La Corte di giustizia ha ricordato che gli obiettivi di tutela dell'ambiente possono giustificare misure nazionali atte ad ostacolare il commercio all'interno dell'Unione, purché tali misure siano proporzionate all'obiettivo perseguito, anche nella sentenza 6 ottobre 2011, causa C-443/10, *Bonnardein*, ECLI:EU:C:2011:641. In questa causa, il governo francese sosteneva che la disposizione nazionale, che imponeva talune restrizioni all'importazione di autoveicoli, fosse

In ogni caso – al netto del fatto che ci si deve misurare con il concreto rischio di conflitti “reali” tra politiche dell’Unione, che talvolta implicano un necessario attenuamento degli *standard* ambientali per consentire la realizzazione di altri obiettivi confliggenti – il carattere essenziale (della tutela) dell’ambiente è indubbio e si riflette sulle scelte *stricto sensu* politiche delle istituzioni dell’Unione, in specie della Commissione europea.

A tal proposito, sebbene i termini “ambiente” o “ambientale” non siano mai menzionati²⁶, è opportuno osservare come la Commissione, negli orientamenti politici per il quinquennio 2024-2029²⁷, abbia dichiarato che deve «continuare a perseguire [gli] obiettivi [in materia ambientale], compresi quelli stabiliti nel *Green Deal* europeo», mediante una «competitività sostenibile». Ispirandosi al noto rapporto di Mario Draghi, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha riconosciuto l’esigenza di, *inter alia*: (i) adottare un patto per l’industria pulita per decarbonizzare e abbattere i prezzi dell’energia; (ii) presentare un nuovo patto per l’industria pulita²⁸; (iii) ridurre le emissioni del 90% da qui al 2040; (iv) approvare una normativa per accelerare la decarbonizzazione industriale; (v) investire in misure di efficienza energetica; (vi) lavorare a nuovi partenariati per il commercio e gli investimenti puliti e per una nuova normativa sull’economia circolare. Tali priorità rispecchiano, in sostanza, quanto dichiarato nell’agenda

giustificata, *inter alia*, dall’obiettivo di tutela dell’ambiente. Con la disposizione controversa, infatti, la Francia intendeva incoraggiare l’acquisto di autoveicoli poco inquinanti. Più di recente, v. anche Corte giust., 29 luglio 2024, causa C-624/22, *BP France*, ECLI:EU:C:2024:640, dove i giudici hanno stabilito che l’art. 34 TFUE osta a una misura come quella francese che imponeva costi aggiuntivi e una doppia certificazione per gli idrocarburi provenienti da altri Stati membri. Le restrizioni alla libera circolazione delle merci sono state invece ritenute proporzionate, ad esempio, in Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-242/17, *L.E.G.O.*, ECLI:EU:C:2018:804.

²⁶ Anche nella versione inglese il termine non compare. Nella versione francese, invece, il vocabolo è utilizzato unicamente per riferirsi a quella che in italiano è citata come “diplomazia verde” («[i]ntensificheremo la diplomazia verde, migliorando la collaborazione con i paesi terzi sugli aspetti esterni delle nostre politiche»: «diplomatie environnementale» in francese).

²⁷ V. il documento “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029”, Strasburgo, 18 luglio 2024, disponibile *online* al seguente *link*: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_IT.pdf.

²⁸ Il piano era da adottarsi nei primi 100 giorni del mandato (v. il documento “Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029”, *cit.*, p. 9) e, in effetti, è stato pubblicato il 26 febbraio 2025: v. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “*Il patto per l’industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*”, COM/2025/85 final.

strategica per il 2024-2029²⁹.

Ora, sebbene l'impegno della Commissione a perseguire gli obiettivi ambientali, compresi quelli di cui al *Green Deal* europeo, sia chiaro e si traduca in azioni apparentemente misurabili (la volontà di adottare nuove normative e di ridurre le emissioni del 90% entro il 2040, ad esempio, o l'intenzione di integrare la transizione ecologica con la crescita economica sono invero azioni stimabili e valutabili in concreto), è altrettanto vero che la totale assenza del vocabolo "ambiente" nel documento che enuncia gli indirizzi politici del quinquennio sembra quantomeno suggerire un ridimensionamento delle iniziative "comunitarie" in materia, rispetto appunto a strategie come quelle indicate nel *Green Deal*³⁰, che, peraltro, hanno parimenti subito un ripensamento "in difetto"³¹. Benché le azioni

²⁹ V. il documento "Strategic Agenda 2024-2029", disponibile *online* al seguente *link*: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.

³⁰ In letteratura è stato scritto che «[t]he European Green Deal is crystal clear in its ambition»: v. A. HEDBERG, *The European Green Deal: How to turn ambition into action*, Discussion papers, European Policy Centre, 4 novembre 2021 (disponibile *online* al seguente *link*:

https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2021/EU_Green_Deal.pdf).

Definiscono ambiziosa la strategia o, comunque, gli obiettivi ivi dichiarati anche, *ex plurimis*, M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in questa *Rivista*, 2020, p. 54 ss., spec. p. 54; E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, green industrial policy e settore dell'energia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 129 ss., spec. 131; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, p. 4 ss., spec. p. 6; G. PEROTTO, *Il Green Deal europeo e il sistema delle risorse proprie*, in *European Papers*, 2022, p. 385 ss., spec. p. 398; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in questa *Rivista*, 1/2024, p. 117 ss., spec. p. 127; M.E. HARRIS, *The normative values of the European Green Deal*, *ivi*, 2/2024, p. 116 ss., spec. p. 116.

³¹ Affronta il tema, tra gli altri, L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *federalismi.it*, 2025, p. 191 ss. S. RAVAL, J. BÄUMLER, *Left Behind. How the Omnibus Package Fails Vulnerable Workers from Informal Economies*, in *Verfassungsblog*, 18 marzo 2025, rilevano che il *Green Deal* è stato ridimensionato (o, per meglio dire, «semplificato») nel momento in cui la priorità politica della Commissione si è spostata più marcatamente verso la competitività aziendale, in particolare attraverso il cosiddetto "*Omnibus Package*". Tale cambio di prospettiva si evince – nel contesto della politica di coesione – anche dalla proposta della Commissione europea, da un lato, di dismettere il programma di finanziamento LIFE, istituito con regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, in *GUUE* L 172/2021, e finalizzato a porre in essere azioni per la tutela del paesaggio, dell'ambiente e per il clima, e, dall'altro lato, di istituire un *European Competitiveness Fund* (v. proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European Competitiveness Fund ('ECFi), including the specific

elencate (decarbonizzazione, riduzione delle emissioni, economia circolare) producano innegabilmente benefici per l'ambiente, il linguaggio adottato è prettamente climatico-energetico ed economico. La tutela dell'ambiente, peraltro, non si limita alla riduzione delle emissioni di gas serra (il clima), ma include anche la protezione della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi, la gestione delle risorse idriche e del suolo (*i.e.*, la sfera ecologica e naturale)³². Questo *focus* potrebbe condurre a trascurare politiche meno direttamente legate alla competitività economica o alla decarbonizzazione, come, ad esempio, la lotta contro la perdita di biodiversità o l'inquinamento non carbonico.

Tanto premesso, questo lavoro mira ad analizzare il quadro di *enforcement* dell'Unione per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale, esplorando sia gli strumenti "classici" (come, evidentemente, le procedure di infrazione) sia le vie alternative e parallele idonee anche alla prevenzione delle violazioni. A tal fine, sarà necessario evidenziare le peculiarità delle violazioni ambientali, spesso caratterizzate simultaneamente da una marcata complessità tecnica e da una portata generale e diffusa, per comprendere come tali specificità impattano sull'utilizzo degli strumenti di *public enforcement* da parte della Commissione europea³³. In quest'ottica, analizzando i dati numerici relativi alla indiscutibile riduzione dell'impiego delle procedure di infrazione e di meccanismi come il noto *EU Pilot*³⁴, la riflessione si concentrerà sulla complessiva efficacia della politica di *public enforcement*³⁵ della

programme for defence research and innovation activities, repealing Regulations (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, repealing provisions of Regulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, and amending Regulation (EU), 16 luglio 2025, COM(2025) 555 final, disponibile solo in inglese).

³² Come d'altro canto emerge – certo indirettamente – dagli obiettivi enucleati all'art. 191 TFUE; ma anche dall'art. 192, par. 2, lett. b), TFUE, che prevede che il Consiglio possa adottare, deliberando all'unanimità una procedura legislativa speciale previa consultazione del Parlamento, del Comitato economico sociale e del Comitato delle Regioni, misure aventi incidenza (i) sull'assetto territoriale; (ii) sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; (iii) sulla destinazione dei suoli.

³³ V., *amplius*, §§ 2 e 3.

³⁴ Con le linee guida in materia del giugno 2025 (non reperibili *online*) – che hanno sostituito, ma in larga parte confermato, quelle del luglio 2020 – il sistema *EU Pilot* (su cui v., *amplius*, *infra*, §§ 2 e 5) ha assunto la denominazione ufficiale di *Dialogue*. Tuttavia, nel presente scritto si opterà per il ricorso alla dicitura *EU Pilot*, in virtù della sua maggiore notorietà e per ragioni di semplicità espositiva.

³⁵ Che l'attività di *enforcement* sia *lato sensu* una politica è confermato nella terza relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 1985, COM(86)204 def.,

Commissione nel settore ambientale, per suggerire, infine, possibili interventi volti ad aumentarne la capacità deterrente³⁶.

Peraltro, prima di procedere all'esame di questi aspetti, pare opportuno rilevare l'esistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra l'efficacia del *private enforcement* e la rilevanza del *public enforcement* nell'assicurare la piena osservanza delle norme ambientali³⁷. La funzione di vigilanza della Commissione assume invero un'importanza proporzionalmente maggiore nella misura in cui il *private enforcement* presenta carenze e *deficit* significativi, specialmente in termini di accesso alla giustizia dei privati³⁸. Il *public enforcement*, da questo punto di vista, assume un ruolo imprescindibile per garantire un'efficace tutela dell'ambiente. In altri termini, la "tenuta" dell'intervento pubblico si configura come la *conditio sine qua non* per colmare il vuoto di tutela lasciato dalla scarsa incisività degli strumenti privati.

2. Gli strumenti "classici" per reagire agli illeciti degli Stati membri in materia ambientale e quelli alternativi e paralleli idonei (anche) a prevenirli

Prima di concentrarsi sul *public enforcement* della Commissione in materia ambientale, pare opportuna una preliminare, seppur concisa, disamina degli strumenti a disposizione della "guardiana dei trattati" per reagire a – e, se possibile, prevenire gli – illeciti statali.

in *GUCE*, C 210 del 1° settembre 1986, spec. p. 4, punto 5 (corsivo aggiunto), dove la Commissione ammette che le rilevazioni ivi contenute costituiscono «un aspetto della politica che la Commissione applica in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario». Anche H.A.H. AUDRETSCH, *Supervision in European Community Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1979, p. 244, parla di «enforcement policy» della Commissione.

³⁶ V., *amplius*, § 6.

³⁷ V., in argomento, F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Quaderni Aisdue*, 2023, p. 1 ss.

³⁸ Sono ben noti i limiti applicativi del regolamento di Aarhus. V., in dottrina, I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, in *federalismi.it*, 2022, p. 1 ss.; L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, p. 451 ss. Più in generale, sul tema del *private enforcement* delle norme UE in materia ambientale, v. da ultimo, L. PRETE, *EU Environmental Law. A Complete and Effective System of Remedies before the Courts of the European Union?*, in M. ELIANTONIO, E. LEES (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford, 2025; e L. CALZOLARI, *Effetto diretto delle norme ambientali e risarcimento del danno*, in questo numero della *Rivista*.

Accanto, infatti, a quelli che potrebbero essere definiti gli strumenti di *enforcement* “classici” – perché espressamente previsti dai trattati, come la procedura di infrazione *ex artt.* 258 e 260 TFUE, o perché il loro impiego è oramai ampiamente conosciuto nella prassi, com’è il caso del sistema *EU Pilot* e delle c.d. lettere amministrative – ve ne sono altri (paralleli e alternativi, ma certo non sostitutivi) che mirano a conseguire i medesimi risultati di *compliance*.

Da un punto di vista formale, l’unico meccanismo centralizzato che mira espressamente a tutelare la legalità, nonché la coerenza, dell’ordinamento giuridico “comunitario” attraverso una disciplina di applicazione generale (e non settoriale) è, come noto, la procedura di infrazione³⁹. Quest’ultima, al netto di un utilizzo a tratti strumentale che ne fa la Commissione europea, che la “modula” sulla base di esigenze contingenti e di obiettivi cangianti⁴⁰, si caratterizza per una certa formalità, oltre che rigidità, in quanto basata su passaggi predefiniti e non evitabili.

L’analogia rigidità procedurale connota il meccanismo *EU Pilot*, che, come accennato, può ormai considerarsi uno strumento di *enforcement* “classico” in ragione del suo consolidamento nella prassi, in specie quella ambientale.

È appena il caso di ricordare che il meccanismo *EU Pilot*, introdotto con la comunicazione della Commissione “*Un’Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario*” del 5 settembre 2007, è un programma informatico attraverso il quale vengono veicolate – per il tramite dei punti di contatto nazionali, che in Italia è il Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione) del Dipartimento per gli Affari europei – le denunce dei privati e le richieste di informazioni relative alla corretta applicazione del diritto UE e si sostanzia in un intenso

³⁹ V., tra i molti, A.J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, in *European Law Journal*, 2000, p. 148 ss., spec. p. 175, ove si legge: «Article 226 still remains the main legal tool at the disposal of the Commission»; nonché I. HARDEN, *What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 495 ss., spec. p. 495, che scrive: «As regards infringements of Community law by Member States, the main instrument available to the guardian of the treaties in Article 226 EC Treaty»; v. anche, in epoca più recente, F. WILMAN, *Private Enforcement of EU Law before National Courts*, Cheltenham, 2015, spec. p. 4, il quale rileva: «In the first place, the scope for enforcing EU law at the central, European level (that is before the EU courts in Luxemburg) is limited for legal reasons. The main mechanism designed to ensure such supervision and enforcement at that level, to which reference was made in Van Gen den Loos, is infringement proceeding».

⁴⁰ In questo senso sia consentito rinviare a C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024, p. XIX.

e cadenzato dialogo tra le autorità nazionali e la Commissione, con il precipuo scopo di individuare, da un lato, le eventuali criticità della normativa nazionale e, dall'altro lato, le soluzioni più idonee per impedire l'apertura di una formale procedura di infrazione⁴¹.

I limiti temporali che caratterizzano il procedimento e il ritmo serrato che connota il dialogo tra la Commissione e lo Stato membro⁴² rendono il meccanismo *de quo* particolarmente adatto alla risoluzione di infrazioni di natura tecnica, iper-specialistica e istantanea e, indubbiamente, meno idoneo a comporre casi di portata più ampia, politicamente delicati o "strutturali"⁴³.

Le c.d. lettere amministrative, conosciute nella prassi come lettere

⁴¹ Sul meccanismo, v., per tutti, L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1/2024, p. 42 ss. V. anche, per più ampie considerazioni in merito all'uso dello strumento nella materia ambientale, *infra*, §§ 4 e 5.

⁴² Il dialogo tra i servizi della Commissione e l'autorità nazionale avviene mediante la c.d. piattaforma "*Themis – EU Pilot*" (oggi "*Themis – Dialogue*"), nell'ambito della quale vengono raccolti tutti i dati e i documenti relativi al caso. Una volta notificata l'apertura di un nuovo dossier Pilot attraverso una email generata automaticamente e indirizzata al "punto di contatto" nazionale, lo Stato membro può (i) accettare il caso, ovvero (ii) rifiutarlo. Specularmente a quanto avviene per lo Stato membro, anche la Commissione ha la facoltà di rigettare la risposta e può richiedere informazioni complementari e aggiuntive qualora necessiti di ulteriori chiarimenti. Se un fascicolo *Pilot* dovesse essere ancora pendente nove mesi dopo la sua presentazione allo Stato membro interessato, la Commissione ha la facoltà di riesaminare il dialogo instaurato nel sistema *EU Pilot* e prendere le dovute misure correttive: ad esempio, archiviare il *dossier*, prolungare il dialogo se necessario o, infine, inviare una lettera di messa in mora (v. *amplius* L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, *cit.*, pp. 61-64). Si noti che, originariamente, la Commissione si era posta l'obiettivo di concludere il processo *EU Pilot* «in linea di principio [...] nell'arco di venti settimane», quindi soli cinque mesi (v. la 31^a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2013, Bruxelles, 1° ottobre 2014, COM(2014) 612 def., p. 10).

⁴³ Sulle peculiarità (e la poliedricità) degli illeciti ambientali, v. più diffusamente *infra*, § 3. Si noti che con la comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, C/2016/8600, in *GUUE*, C 18 del 19 gennaio 2017 (confermata, nella sostanza, dalla successiva comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, Bruxelles, 13 ottobre 2022, COM(2022) 518 final, non pubblicata in *GUUE*) la Commissione ha dichiarato che avrebbe avviato le procedure di infrazione senza ricorrere sistematicamente al meccanismo *EU Pilot*, come avveniva prima di allora, a meno che fosse ritenuto utile sulla base delle circostanze dei casi specifici. Tale scelta si è di fatto risolta nell'apertura di fascicoli *Pilot* solo (o comunque prevalentemente) per violazioni tecniche. Per un primo, critico, commento v. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: risultati migliori attraverso una migliore applicazione, ma con minor controllo?*, in *Osservatorio DUE*, 2017.

“Ares”⁴⁴, e in passato anche note come “*pré-226*”⁴⁵, sono richieste di informazioni o inviti alla presentazione di osservazioni su un caso di presunta infrazione.

Tendenzialmente (ma non vi è una regola precisa), le lettere sono indirizzate dal Direttore generale interessato al Ministro competente *ratione materiae* per il tramite dei rispettivi attaché ministeriali a Bruxelles, ma possono esservi ipotesi in cui l’atto viene veicolato alle amministrazioni nazionali per il tramite dell’Ambasciatore presso il COREPER I a Bruxelles e, quindi, da ultimo, diramato alle amministrazioni interessate dal Servizio Procedure di Infrazione⁴⁶.

La peculiarità delle lettere amministrative è che, a differenza delle lettere di messa in mora che aprono il procedimento *ex art.* 258 TFUE, possono avere ad oggetto anche meri progetti di atti normativi, il cui *iter* legislativo, quindi, non è ancora compiuto. In altri termini, se di regola la procedura di infrazione deve necessariamente avere ad oggetto violazioni certe (e, quindi, se si tratta di atti normativi, ufficialmente pubblicati), le lettere “Ares” possono sindacare un inadempimento ancora presunto e del tutto potenziale, ad esempio (per l’appunto) un progetto di legge.

La natura estremamente confidenziale che caratterizza tale strumento lo rende poi particolarmente idoneo alla trattazione di presunte violazioni politicamente sensibili e delicate, in cui può essere preferibile (anche e soprattutto per lo Stato membro interessato) tentare una risoluzione negoziata della vertenza con la Commissione per evitare la risonanza mediatica tipica della procedura di infrazione⁴⁷.

Come accennato, peraltro, oltre a questi strumenti “classici”, è altresì

⁴⁴ “Ares” è l’acronimo di *Advanced Records System*, un *software* di gestione dei documenti elettronici che, in quanto tale, non concerne le sole lettere amministrative inviate nell’ambito di (presunte) violazioni del diritto dell’Unione da parte degli Stati membri, ma riguarda anche altre tipologie di documenti. Sia concesso rinviare sul tema a C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 159-162.

⁴⁵ Utilizzano questa terminologia, ad esempio, il Mediatore europeo P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS nella decisione del 7 novembre 2007 sul caso 3543/2006/FOR, *Incapacité de la Commission à donner suite à une plainte concernant une prétendue mauvaise transposition de la directive sur l’intermédiation en assurance*; A. LAMASSOUREM, *Le citoyen et l’application du droit communautaire*, Rapport au Président de la République, 8 giugno 2008, disponibile al *link*: <https://alainlamassoure.eu/liens/817.pdf>; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, Torino, 2009, p. 56. Non si rinvengono casi in cui la formula sia stata utilizzata dalla Corte di giustizia. In generale, oggi essa è caduta in disuso, come rilevato in C. BURELLI, *op. cit.*, p. 159.

⁴⁶ V. C. BURELLI, *op. cit.*, p. 160.

⁴⁷ Questa natura informale e confidenziale è tra gli elementi che lo rende, da certi punti di vista, uno strumento problematico. Su alcune loro criticità v. *infra*, § 5.

previsto il ricorso a strumenti sussidiari che, pur non configurandosi come sostitutivi, possono nondimeno garantire la *compliance* statale e, se possibile, prevenire l'insorgenza di infrazioni.

In letteratura, il «proliferare frammentato di strumenti alternativi all'art. 258 TFUE»⁴⁸, specialmente di natura settoriale, è stato fortemente criticato, soprattutto da un punto di vista di politica legislativa. L'introduzione di nuove procedure di controllo «on a case by case basis [...] cannot be justified by a specific subject matter, but rather by a specific set of circumstances, which are just as likely to appear in other subject areas»⁴⁹. Le specificità proprie di ciascun settore dell'ordinamento giuridico, secondo quest'ultima dottrina, non dovrebbero legittimare una produzione normativa frammentata e incoerente (che mina alla certezza del diritto), dovendosi piuttosto ragionare su come rafforzare un sistema di controllo organico e trasversale.

Ad ogni modo, per quanto concerne specificamente la materia ambientale, la Commissione, nella nota comunicazione “*Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”⁵⁰, ha rilevato che spesso i problemi che emergono – «test sulle emissioni delle auto, inquinamento idrico, smaltimento abusivo di rifiuti, sicurezza dei trasporti»⁵¹, ad esempio – non sono causati da lacune o dalla mancanza *tout court* di una legislazione UE, ma piuttosto dal fatto che le norme dell'UE non sono applicate in modo efficace. Per questo motivo, la “guardiana dei trattati” ha ravvisato la necessità di rafforzare «[l]a collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, che hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione»⁵².

Al fine precipuo, quindi, di coadiuvare gli Stati membri nell'applicazione del diritto “comunitario” ambientale, e per assicurare che essi adempiano con pienezza alle loro responsabilità nella corretta e puntuale esecuzione di tale *corpus* normativo, la Commissione ha a

⁴⁸ V. C. BURELLI, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁹ Così J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, *cit.*, p. 175.

⁵⁰ V. i riferimenti estesi *supra*, nota 43.

⁵¹ V. la comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, *cit.*, p. 1

⁵² *Ibidem*, p. 1. Nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, *cit.*, p. 1, la Commissione ha affermato ancor più chiaramente che essa «sostiene gli Stati membri nelle prime fasi del processo di integrazione delle norme dell'UE nei loro ordinamenti giuridici, per garantire che il diritto dell'Unione sia attuato e applicato correttamente fin dall'inizio».

disposizione una vasta gamma di strumenti alternativi a quelli “classici” testé ricordati. Tali meccanismi spaziano dalle misure di prevenzione alla risoluzione dei problemi fino al monitoraggio attivo e all’attuazione mirata.

Un primo tanto ovvio quanto efficace strumento reattivo, ma anche e soprattutto preventivo, consiste negli incontri ad alto livello tra la Commissione e gli Stati membri per discutere attivamente del rispetto della legislazione dell’UE, che la “guardiana dei trattati”, specialmente negli ultimi anni, ha incoraggiato e reso più sistematici⁵³. Tali «dialoghi di conformità»⁵⁴ possono riguardare casi di infrazione già formalmente avviati, così come *dossier Pilot*, ma anche questioni di attuazione più ampie, eventualmente anche allo scopo di prevenire possibili azioni formali attraverso un confronto costruttivo tra le amministrazioni competenti⁵⁵.

Rientra nel quadro del dialogo anche la valorizzazione di comitati e gruppi di esperti già esistenti⁵⁶, nonché il supporto operativo delle agenzie europee, per promuovere l’attuazione e valutare il modo in cui la legislazione UE è applicata nella pratica. Tali consessi offrono una piattaforma di discussione la cui efficacia è attestata dalla prassi e, al contempo, consentono di «esprimere»⁵⁷ il principio di leale collaborazione

⁵³ V. la comunicazione “*Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*”, cit., p. 11.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁵⁵ Rientrano nell’ambito di questi dialoghi di conformità anche le c.d. “riunioni pacchetto”, che si svolgono tra i funzionari dei Paesi membri e quelli della Commissione. Esse hanno una duplice funzione: da un lato, possono operare *ex post* (quindi a dialogo formale con lo Stato membro già avviato) con l’obiettivo di concentrare in un unico incontro le discussioni relative a un determinato settore “colpito” da più procedure di infrazione ovvero da altre forme di “diffida” (i.e., casi *EU Pilot* o “*Ares*”). Dall’altro lato, possono operare anche *ex ante*, allo scopo di prevenire possibili azioni formali attraverso un confronto costruttivo su plurime eventuali violazioni. Sul tema sia consentito rinviare a C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 50-53.

⁵⁶ I *network* di esperti sono degli «informal bodies» (così M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, studio commissionato dalla commissione Affari Legali del Parlamento europeo, Bruxelles, 2013, spec. p. 47) composti da rappresentanti degli Stati membri (generalmente funzionari delle Pubbliche amministrazioni competenti *ratione materiae*) e della Commissione, che hanno il precipuo scopo di rafforzare la cooperazione e promuovere la corretta attuazione del diritto UE, in specie delle direttive.

⁵⁷ Così la comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 12. In letteratura, sulla frammentazione “sogettiva” degli attori deputati alla vigilanza della corretta applicazione del diritto dell’Unione e, più in particolare, sul coinvolgimento (non formalizzato) delle agenzie dell’Unione in tale attività, v. C. AMALFITANO, *La procedura di “condanna” degli Stati membri dell’Unione europea*, Milano, 2012, pp. 237-238, spec. nota 16; J. ALBERTI, *Le agenzie dell’Unione europea*, Milano, 2018, p. 246 ss.; C. BURELLI, *op. cit.*, pp. 86-93. Alcuni aspetti più specifici sono

tra la Commissione e gli Stati membri. Si pensi, ad esempio e per quanto qui rileva, alla rete dell'Unione europea per l'attuazione e l'applicazione della normativa ambientale (IMPEL)⁵⁸, il cui obiettivo principale è quello di semplificare lo scambio di *best practice* nell'attuazione dell'*acquis* ambientale e nel rispetto dei requisiti minimi per le ispezioni.

Indubbio è, poi, il ruolo svolto da SOLVIT, un servizio gratuito fornito a favore di cittadini e imprese che incontrino problemi di natura transnazionale dovuti all'erronea applicazione della normativa dell'Unione da parte delle amministrazioni nazionali⁵⁹.

L'obiettivo generale che la Commissione vuole conseguire ricorrendo a tali meccanismi "*soft*" è quello di prevenire all'origine le violazioni del diritto dell'Unione. Va peraltro osservato che, proprio al fine di prevenire ed evitare il verificarsi di infrazioni, le questioni relative all'attuazione e al rispetto del diritto costituiscono un elemento strutturale già integrato nel processo di *drafting* delle proposte legislative unionali da parte della Commissione. Le strategie di attuazione, conformemente agli orientamenti

stati analizzati da P. SCHAMMO, *Actions and inactions in the investigation of breaches of Union law by the European Supervisory Authorities*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1423 ss. Recentemente, analizzano il ruolo non delle agenzie, ma delle ONG come "guardiane dei trattati" decentralizzate, K. REINERS, E. VERSLUIS, *NGOs as new Guardians of the Treaties? Analysing the effectiveness of NGOs as decentralised enforcers of EU law*, in *Journal of European public policy*, 2023, p. 1518 ss.

⁵⁸ L'IMPEL è stato creato nel 1992 e, dal 2008, ha la forma un'associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga. V., in proposito, il documento "*History of IMPEL, Collaborating across Europe to achieve a better environment*", disponibile online al seguente link: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/History-of-IMPEL.pdf>, spec. p. 1.

⁵⁹ I privati possono rivolgersi a SOLVIT per problemi transfrontalieri legati a previdenza e assistenza sociale, assistenza sanitaria, riconoscimento di qualifiche professionali, libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, visti per familiari di cittadini UE, diritti elettorali, controlli alle frontiere, immatricolazione di autoveicoli e patenti, accesso all'istruzione, diritti inerenti al lavoro, accesso al mercato di beni e servizi, appalti pubblici, imposizione fiscale. Per aprire un caso, è necessario selezionare, sulla pagina dedicata del sito della Commissione europea, l'opzione "Risolvere i problemi incontrati con un organismo pubblico in merito ai diritti sanciti dall'UE (per i cittadini e le imprese)", per essere indirizzato al servizio SOLVIT, ove è possibile compilare un modulo predefinito, indicando anche lo Stato membro di residenza o di stabilimento. Il Centro SOLVIT italiano opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Europei. Sul servizio SOLVIT, istituito con la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "*Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno (SOLVIT)*", Bruxelles, 27 novembre 2001, COM/2001/0702 def., e operativo dal 2002, v. più diffusamente M. LOTTINI, *La rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 1089 ss.; P. DE PASQUALE, *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 65 ss.

su come legiferare meglio⁶⁰, rappresentano, in questo senso, uno strumento attraverso cui la Commissione, in stretta collaborazione con le amministrazioni nazionali, identifica *ab origine* i profili critici che gli Stati membri potrebbero incontrare nel recepimento e nell'attuazione del *corpus* normativo dell'UE, definendo al contempo gli strumenti di *compliance* a loro disposizione per favorire la conformità⁶¹.

In questo quadro si inserisce il c.d. riesame dell'attuazione delle politiche ambientali⁶².

Esso è un meccanismo istituito per migliorare la *performance* ambientale degli Stati membri. Al pari degli altri strumenti "informali" menzionati, non si sostituisce al potere di vigilanza della Commissione *ex art. 258 TFUE*, ma lo integra, agendo come strumento diagnostico per "fotografare" lo stato di attuazione del diritto dell'Unione in ciascuno Stato, coerentemente con il *Green Deal* europeo⁶³. Le analisi, che coprono quattro aree tematiche (economia circolare, biodiversità, inquinamento e clima), hanno lo scopo di aiutare gli Stati membri ad applicare meglio le politiche e

⁶⁰ V. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 3 novembre 2021, intitolato "*Better regulation guidelines*" (orientamenti per legiferare meglio), SWD(2021)0305.

⁶¹ Ad esempio, mediante la pubblicazione *online* di orientamenti pratici o note sull'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'UE o, ancora, domande frequenti (v., in proposito, la comunicazione *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, *cit.*, p. 12). In particolare, la Commissione utilizza gli orientamenti per accompagnare gli Stati membri nel processo di recepimento delle direttive e nell'applicazione dei regolamenti, iniziando di solito subito dopo l'adozione di un atto. Anche la «pubblicazione di informazioni sulla conformità e meccanismi di monitoraggio periodici si sono dimostrati efficaci per incoraggiare gli Stati membri ad accelerare la conformità, o quantomeno per individuare i settori che richiedono maggiore attenzione», come si legge a p. 17 della medesima comunicazione. Tutti questi strumenti sono declinati specificamente sulla materia ambientale nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Azioni dell'UE volte a migliorare la conformità e la governance ambientale*, Bruxelles, 18 gennaio 2018, COM(2018) 10 final.

⁶² La prima comunicazione in materia è del maggio 2016 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Trarre il massimo beneficio dalle politiche ambientali dell'UE grazie ad un regolare riesame della loro attuazione*, Bruxelles, 27 maggio 2016, COM(2016) 316 final); l'ultima è del luglio 2025 (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025. Attuazione delle politiche ambientali per la prosperità e la sicurezza*, Bruxelles, 7 luglio 2025, COM(2025) 420 final).

⁶³ Nel piano di investimenti del *Green Deal* europeo si afferma che il riesame serve (anche) a individuare il fabbisogno di investimenti di ciascuno Stato membro nei settori chiave della politica ambientale. V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di investimenti del Green Deal europeo*, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM(2020) 21 final.

le norme ambientali, dando loro le informazioni e i riscontri di cui abbisognano e fornendo un quadro generale, quanto mai necessario, dello stato di attuazione delle politiche ambientali in ciascun Paese, con l'utile indicazione delle azioni prioritarie da portare a termine, accompagnata da raccomandazioni che tengono conto dello stadio di attuazione complessivo dell'*acquis* ambientale (cui seguono conclusioni trasversali). I *report de quibus*, tra l'altro, monitorando i progressi, assolvono anche alla notevole funzione di individuare il fabbisogno di investimenti di ciascuno Stato nei settori chiave della politica ambientale. In considerazione di queste importanti funzioni, il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali rappresenta senz'altro un valido supporto per gli Stati membri.

3. La peculiarità dell'illecito in materia ambientale

Gli illeciti in materia ambientale si caratterizzano – e differenziano dagli illeciti posti in essere in violazione di altre norme di diritto UE – per il fatto, innanzitutto, di essere, di regola, inadempimenti puntali, tecnici, di dettaglio – risolvibili con azioni mirate e iper-specialistiche (spesso comprensive di attività di monitoraggio e reportistica delle misure adottate per il perseguimento degli obiettivi posti dalle norme UE⁶⁴) – ma al contempo violazioni diffuse e generalizzate, reiterate e costanti⁶⁵.

⁶⁴ A mero titolo esemplificativo, si pensi alla direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (in *GUUE*, L 152 dell'11 giugno 2008, p. 1 ss.), che richiede agli Stati membri di monitorare la qualità dell'aria con riferimento a una lunga serie di inquinanti (biossido di zolfo, biossido di azoto e ossidi di azoto, particolato, piombo, benzene e monossido di carbonio) attraverso la creazione di apposite zone di valutazione dove apporre speciali «punti di campionamento». Tale direttiva impone, di fatto, due obblighi a carico degli Stati membri: l'istituzione delle zone di valutazione e dei rispettivi punti di campionamento e il mantenimento degli inquinanti sotto determinate soglie stabilite dalla direttiva stessa. Con riguardo specifico al nostro Paese, si ricorda che esso ha violato entrambi gli obblighi ed è stato destinatario di tre procedure di infrazione in materia: la P.I. n. 2014/2147, *Cattiva applicazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente – Superamento dei valori limite di PM10 in Italia* (giunta a lettera di messa in mora ex art. 260 TFUE), la P.I. n. 2015/2043, *Applicazione della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente ed in particolare obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto NO2* (giunta a sentenza ex art. 258 TFUE) e la più recente P.I. n. 2020/2299, *Cattiva applicazione in Italia della direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, per quanto concerne i valori limite per il PM2,5* (per il momento ancora pendente nella fase della lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE).

⁶⁵ In dottrina, sottolinea questa dualità, peraltro nella formulazione delle norme ambientali, per cui alcune sarebbero caratterizzate da un marcato tecnicismo, mentre altre sarebbero connotate dall'assenza di rigidità e da precetti difficilmente identificabili, R. GIUFFRIDA, *La tecnica normativa nel diritto internazionale ed europeo*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *op. cit.*, p. 54 ss.

Quest'ultime, infatti, presentano – diversamente dalle altre infrazioni – un carattere “strutturale”, nel senso che non si tratta tanto di violazioni “istantanee” e/o isolate (come è, tipicamente, la mancata adozione di disposizioni *ad hoc* per dare attuazione ad una direttiva⁶⁶), quanto, piuttosto, di situazioni strutturali (appunto) caratterizzate da carenze e difficoltà organizzative o da pratiche amministrative di natura generale e sistematica⁶⁷. E tale ricostruzione combacia, in buona sostanza, con quella fornita dalla Corte di giustizia, che parla in proposito di «violazioni generali e persistenti» (per la prima volta nella sentenza del 2001 contro l'Irlanda, in tema di gestione e smaltimento di rifiuti⁶⁸), dove la generalità definisce il carattere grave, diffuso e strutturale della violazione e la persistenza la sua

⁶⁶ Naturalmente, per quanto più rare numericamente, esistono infrazioni ambientali anche di questo tipo. V., ad esempio, la recente P.I. n. 2024/0192, *Mancato recepimento della direttiva UE 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione UE 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra*, avviata nei confronti dell'Italia e ancora pendente alla fase della lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE.

⁶⁷ V., ad esempio, la citata P.I. n. 2020/2299, *Cattiva applicazione in Italia della direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, per quanto concerne i valori limite per il PM_{2,5}*, pendente allo stadio della lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE; o la più nota (e risalente) P.I. n. 2007/2195, *Emergenza rifiuti in Campania*, giunta a sentenza ex art. 260 TFUE (Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478).

⁶⁸ V. sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2005:250, punto 139. Con minime variazioni terminologiche la nozione è stata applicata, successivamente, nella causa C-135/05, *Commissione c. Italia* (sentenza 26 aprile 2007, ECLI:EU:C:2007:250), sulle discariche abusive, dove la Corte ha qualificato la violazione come «strutturale e generalizzata» (punto 22); nella causa C-248/05, *Commissione c. Irlanda* (sentenza 25 ottobre 2007, ECLI:EU:C:2007:629), relativa alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da sostanze pericolose, in cui la Corte ha rilevato l'esistenza di una prassi amministrativa che presentava «un certo grado di costanza e di generalità» (punto 65); nella causa C-573/19, *Commissione c. Italia* (sentenza 12 maggio 2022, ECLI:EU:C:2022:380), concernente la qualità dell'aria, dove la Corte ha constatato la violazione «sistematica» e «persistente» (ovvero continuativa dal 1° gennaio 2010) dei valori limite fissati per il biossido di azoto (NO₂) in alcune zone ed in alcuni agglomerati italiani. Ancora, nella causa C-661/20, *Commissione c. Slovacchia* (sentenza 22 giugno 2022, ECLI:EU:C:2022:496) relativa alla conservazione degli habitat naturali, la Corte ha stabilito che vi fosse una «assenza costante e quasi generalizzata di opportune misure di protezione» dell'habitat naturale oggetto di causa (punto 110). Anche nella più recente causa C-116/22, *Commissione c. Germania* (sentenza 21 settembre 2023, ECLI:EU:C:2023:687), i giudici hanno utilizzato la nozione di violazione consistente in una «prassi generalizzata e strutturale», peraltro non ritenendola integrata.

natura di infrazione prolungata nel tempo⁶⁹.

In dottrina, è stato sostenuto che la prassi di censurare violazioni generali e persistenti avrebbe il pregio di rinvigorire l'efficacia della procedura di infrazione, usata in maniera più razionale⁷⁰, dal momento che la Commissione, al (condivisibile) fine di razionalizzare l'impiego dello strumento, tende a "raggruppare" casi relativi allo stesso settore, avviando procedimenti "orizzontali" per colpire problemi strutturali. In altri termini, quindi, la Commissione, invece di aprire molteplici procedure di infrazione su casi simili (ad esempio, una procedura per ogni singola discarica abusiva presente sul territorio di uno Stato membro), ne apre una sola sindacando un problema, come detto, "strutturale" (spettando, poi, alla Corte di giustizia "avallare" siffatta qualificazione). La conseguenza fondamentale di tale prassi è, evidentemente, che allo Stato non basterà eliminare una singola violazione (relativa a uno specifico caso), ma sarà tenuto a eliminare tutte le violazioni relative ad un dato settore e, soprattutto, a prevenirle, perché, qualora dovesse porne in essere di nuove, esse sarebbero "inserite" nel *dossier* già aperto, a dimostrazione della persistenza del problema strutturale⁷¹.

Ancora, le violazioni in materia ambientale sono relative, tipicamente, a norme che pongono obblighi di risultato e non di mezzi: per soddisfare siffatto obbligo, lo Stato membro non può semplicemente dimostrare di aver adottato le misure richieste dalla normativa UE e magari altresì di aver impiegato determinate risorse allo scopo, ma deve dimostrare che l'obiettivo fissato dal legislatore sovranazionale è stato (pienamente) raggiunto⁷².

Infine, con riguardo alla gravità, non si tratta – come invece si potrebbe immaginare, alla luce delle indicazioni testé riportate – delle infrazioni più

⁶⁹ A dire il vero una definizione più chiara di cosa possa intendersi per infrazione «generale e persistente» si ritrova nelle conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed del 23 settembre 2004, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2004:546.

⁷⁰ D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental Law*, 2009, p. 251 ss., spec. p. 277.

⁷¹ In questo senso, v. P. WENNERÅS, *The enforcement of EC environmental law*, Oxford, 2007, p. 266 ss.

⁷² Si pensi, con riguardo ad esempio alle misure in tema di qualità dell'aria: se il biossido di azoto (o altra sostanza il cui tetto massimo è fissato dall'Unione) non si abbassa per ragioni oggettive legate alle caratteristiche del territorio, lo Stato membro è comunque tenuto a rispondere della violazione ed obbligato a adottare misure aggiuntive e più stringenti per raggiungere il risultato. Ciò ben evidenzia la discriminazione che può derivare rispetto alla posizione in cui si trovano i diversi Stati membri in virtù di specifiche conformazioni territoriali con un valore soglia da rispettare identico per tutti. In letteratura, v. l'analisi di R. GIUFFRIDA, *La tecnica normativa nel diritto internazionale ed europeo*, cit.

gravi (ciò è confermato dal coefficiente di gravità nella definizione delle sanzioni *ex art.* 260, par. 2, TFUE⁷³), né quindi necessariamente di quelle più gravemente sanzionate.

Vero è, tuttavia che – specie per le ragioni di cui sopra (ovvero il fatto che si tratta di violazioni strutturali di norme che pongono obblighi di risultato) – esse sono senz’altro, di regola, le più complesse da eliminare in considerazione di difficoltà pratiche, gestionali, amministrative/esecutive, di coordinamento (specie, ma non solo, nel nostro Paese, vista la competenza concorrente in materia ambientale tra Stato e Regioni) e/o di intervento operativo. E, senza dubbio, sono le violazioni più lunghe e quindi le più costose da rimuovere, perché la completa eliminazione dell’inadempimento richiede rilevanti tempi di realizzazione, nonché risorse finanziarie cospicue, non risultando sufficiente la mera adozione dei pur necessari strumenti normativi⁷⁴.

I tempi di archiviazione sono, pertanto, particolarmente dilatati. E i dati confermano che si tratta delle violazioni che più frequentemente arrivano a condanna: dal 2000, anno della prima sentenza resa ai sensi dell’allora art. 228, par. 2, TCE, a maggio 2025⁷⁵, delle 48 cause decise *ex art.* (oggi) 260, par. 2, TFUE, 24 hanno riguardato la materia ambientale, ovvero il 50%⁷⁶. E delle (sole) 2 procedure attualmente pendenti sulla base della medesima disposizione (contro Grecia e Portogallo), una, quella contro il Portogallo,

⁷³ La sintesi di seguito riportata non tiene conto delle sentenze dove non è indicato il coefficiente: ambiente: 5/20, 4/20, 5/20, 5/20, 2/20, 11/20, 7/20, 2/20, 5/20, 10/20, 3/20, 6/20, 8/20, 9/20, 8/20, 6/20, 6/20, 8/20, 4/20, 10/20 (media 6.2); spazio di libertà, sicurezza e giustizia: 13/20; energia: 10/20; aiuti: 7/20, 4/20, 5/20, 7/20, 5/20, 7/20, 8/20, 9/20, 5/20, 7/20 (media 6.4); fiscalità: 6/20, libertà di stabilimento: 10/20, 9/20 (media 9.5); pesca: 10/20; responsabilità prodotto difettoso: 1/20; libera circolazione: 14/20, 11/20 (media 12.5); appalti: 11/20; societario: 7/20; telecomunicazioni: 7/20, 10/20 (media 8.5); previdenza sociale: 8/20; indennizzo vittime di reato: 12/20. Nel definire il coefficiente, la Corte di giustizia richiama di regola anche la giustificazione della Commissione europea che evidenzia, pur con formulazioni variamente declinate, in ogni caso il fatto che le sanzioni vanno comminate tenendo conto della «protezione della salute umana e dell’ambiente, [e] degli effetti della mancata esecuzione della sentenza [...] su interessi generali e particolari, nonché della portata del rischio di inquinamento che ne deriva».

⁷⁴ Si pensi, solo per fare un esempio, alla gestione dei rifiuti o alla bonifica delle discariche abusive, dove l’eliminazione dell’inadempimento che conduce alla chiusura della infrazione richiede importanti investimenti economici, un idoneo sistema infrastrutturale, una corretta gestione del territorio, abili capacità nella gestione dei rapporti istituzionali.

⁷⁵ Si noti che il 9 ottobre 2025, la Corte ha reso la quarantanovesima sentenza *ex art.* 260, par. 2, TFUE, sempre in materia ambientale (causa C-368/24, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2025:770), che, tuttavia, non è stata conteggiata al fine di garantire omogeneità con gli altri dati menzionati nel lavoro, aggiornati a maggio 2025.

⁷⁶ Conteggiando anche la sentenza citata alla nota precedente, la percentuale sale a 52%

concerne il settore ambientale⁷⁷.

Con riguardo specifico all'Italia, delle 24 sentenze appena richiamate *ex art. 260, par. 2, TFUE* 4 hanno riguardato il nostro Paese e sono quelle per cui ancora stiamo pagando la sanzione (2 in materia di acque reflue urbane, 1 sui rifiuti in Campania e 1 relativa alle discariche abusive⁷⁸). Dal 2012 ad oggi sono stati già pagati 1 miliardo e 172 milioni di euro, di cui più del 70% per infrazioni in materia ambientale.

4. E le peculiarità nell'impiego degli strumenti "classici" di *public enforcement*

Le peculiarità dell'inadempimento ambientale si riflettono innanzitutto, come anticipato, sul tipo di strumento scelto dalla Commissione per contestarlo (per cui si potrebbe sostenere che l'*enforcement* "a valle" si connota in ragione della violazione "a monte") e, in secondo luogo, sulle modalità con cui la guardiana dei trattati "piega" tali strumenti sulle specificità dell'illecito ambientale.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Commissione tende a risolvere le infrazioni ambientali con il *Pilot* (il cui utilizzo, come accennato *supra*, § 2, e come meglio si vedrà *infra*, § 5, è drasticamente diminuito) solo quando

⁷⁷ Sulla base di una ricerca sul motore di curia.europa.eu, a maggio 2025 il totale delle cause in materia ambientale decise dalla Corte di giustizia è pari a 930; sulla base di dati reperiti nella mappa interattiva sulle procedure di infrazioni ambientali disponibile *online* al seguente [link](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzZiNDZlYjYjM2ZS00MTIxLWlZy2MtNzFlYWQ5NzJlZDVhIiwidCI6ImIyNGM4YjA2LTUyMmMtNDZmZS05MDgwLTcwOTI2ZjhhZGRiMSIsImMiOiJh9) <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzZiNDZlYjYjM2ZS00MTIxLWlZy2MtNzFlYWQ5NzJlZDVhIiwidCI6ImIyNGM4YjA2LTUyMmMtNDZmZS05MDgwLTcwOTI2ZjhhZGRiMSIsImMiOiJh9>, il totale delle procedure di infrazione archiviate, nella medesima materia, è di 3767: ciò significa che il 24,68% è giunta (almeno) alla fase contenziosa *ex art. 258 TFUE* (a maggio 2025, pendenti in tale ambito *ex art. 258 TFUE* risultano 11 cause). È difficile verificare se tale proporzione è la medesima anche per gli altri settori (non è cioè compito agile conoscere il numero complessivo di procedure di infrazione avviate nella storia del processo di integrazione europea), ma, in linea generale, è comunque possibile affermare che si tratta di una percentuale elevata, se si considera che i ricorsi in Corte, tendenzialmente, si sono da sempre attestati su numeri piuttosto bassi (nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, *cit.*, si legge, p. 23, che «oltre il 90% dei casi di infrazione è risolto prima di essere deferito alla Corte di giustizia»).

⁷⁸ Si tratta, rispettivamente, della P.I. n. 2004/2034, *Cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane*), della P.I. n. 2009/2034, *Cattiva applicazione della Direttiva 1991/271/CE relativa al trattamento delle acque reflue urbane*, della P.I. n. 2007/2195, *Emergenza rifiuti in Campania*, e della P.I. n. 2003/2077, *Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche"*. La quinta procedura ancora aperta *ex art. 260, par. 2, TFUE* è in materia di aiuti di Stato, per mancato recupero degli aiuti per i contratti di formazione-lavoro (n. 2007/2229).

emergono questioni sì significative, ma specialistiche, tecniche. La guardiania dei trattati, infatti, ha dichiarato in diverse occasioni che il sistema *de quo* è oggi attivato solo per questioni di natura marcatamente tecnica o a fronte di violazioni dalla rapida e semplice soluzione⁷⁹. Ne consegue, evidentemente, che il sistema *EU Pilot* non viene promosso quando: (i) la violazione tocca questioni «of high political priority»⁸⁰; (ii) la posizione politica dello Stato membro sull'infrazione è chiara ed è tale che un dialogo informale tramite *EU Pilot* non condurrebbe ad alcun risultato utile; (iii) la presunta non conformità al diritto dell'Unione riguarda questioni «on which the information already available to the Commission is sufficiently detailed and clear»⁸¹; (iv) l'urgenza della situazione di difformità richiede l'avvio immediato di una procedura di infrazione.

Alla luce delle relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto “comunitario”, sino al 2020⁸² i settori maggiormente interessati dall'apertura di fascicoli *Pilot* sono stati comunque quelli dell'ambiente e dell'energia, a riprova del fatto che, per lungo tempo, la Commissione ha ritenuto più agevole ed efficace impostare il dialogo in merito alle violazioni ambientali attorno al sistema in parola. Come accennato, poi, pur verificandosi sovente (anche) violazioni “strutturali”, quello relativo all'ambiente resta un *corpus* normativo molto tecnico e specialistico che, qualora violato, si adatta all'utilizzo del meccanismo *Pilot* (cioè *a fortiori* in passato, cioè sino, di fatto, al 2020/2021, quando esso escludeva completamente il livello decisionale politico del collegio dei commissari e coinvolgeva unicamente le singole unità della Commissione⁸³).

La procedura *ex art. 258 TFUE*, all'opposto, è utilizzata – almeno in

⁷⁹ La Commissione ha dichiarato che il sistema *EU Pilot* facilita i contatti della Commissione con gli Stati membri quando, in un dato caso, «an informal approach appears to be more likely to achieve compliance in the short term than a formal procedure» (v. Commissione europea, Segretariato generale, Unità C.3 – Implementation and enforcement of EU law, *THEMIS/Dialogue: Guidelines for the Member States*, giugno 2025, p. 2, non reperibile *online*). Ciò avviene, in particolare, quando le questioni in gioco «are not sensitive and are of a technical rather than a political nature» (v. Commissione europea, Segretariato generale, Unità F.3, *EU Pilot: guidelines for the Member States*, luglio 2020, p. 2). Le ultime linee guida, peraltro, specificano che il sistema verrà usato prevalentemente in ottica “istruttoria” (cioè, per assumere informazioni quando l'infrazione non sia certa) e, più in generale, quando la Commissione europea avrà bisogno di ottenere rapidamente informazioni, chiarimenti o trovare soluzioni congiunte con lo Stato membro.

⁸⁰ V. *THEMIS/Dialogue: Guidelines for the Member States*, 2025, *cit.* p. 2.

⁸¹ *Ibidem*, p. 2.

⁸² Sui dati v. *amplius, infra*, § 5. V. anche la ricostruzione fatta in C. BURELLI, *op. cit.*, p. 172, spec. nota 184.

⁸³ *Ibidem*, p. 356. V. anche *infra*, § 5.

astratto – solo nelle ipotesi sopra enucleate e, quindi, in sintesi, unicamente per le violazioni più gravi o urgenti o politicamente delicate o, appunto, generali e persistenti⁸⁴. Con specifico riferimento a quest’ultima tipologia di illecito, la Commissione ha in effetti chiarito, ad esempio, che se in passato era solita «aprire singoli casi per un’unica discarica non conforme o per un agglomerato non conforme alla legislazione in materia di acque reflue urbane, ora [invece] si concentra sui casi sistemici, talvolta riunendo centinaia di agglomerati in un unico caso di trattamento delle acque reflue urbane o decine di discariche in casi relativi ai rifiuti. Questa modalità è molto più efficace per condurre tutte le regioni di uno Stato membro verso il rispetto delle norme mediante un’unica procedura di infrazione»⁸⁵.

Occorre comunque ricordare che la Commissione, in particolare nella citata comunicazione del 2022, ribadendo quanto già affermato nella comunicazione di fine 2016, aveva dichiarato che l’uso della procedura di infrazione era da considerarsi l’“*extrema ratio*” per affrontare violazioni del diritto dell’Unione, essendo preferibile prevenire all’origine le violazioni attraverso la costante cooperazione con gli Stati membri.

Alcune categorie di casi, si legge nella comunicazione “*Risultati migliori attraverso una migliore applicazione*” di fine 2016, «possono spesso essere trattate in modo soddisfacente da altri meccanismi più consoni a livello nazionale e dell’UE. Ciò vale in particolare per i singoli casi di applicazione non corretta che non sollevano questioni di portata più ampia, in cui vi siano prove insufficienti di una pratica generale, di un problema di conformità della legislazione nazionale con la normativa dell’UE o di un’osservanza sistematica del diritto dell’Unione. In questi casi, se esiste una protezione giuridica efficace, di norma la Commissione orienterà gli autori delle denunce verso il livello nazionale»⁸⁶.

Ora, è chiaro che, specialmente nella materia ambientale, che

⁸⁴ La Commissione aveva dichiarato che avrebbe in ogni caso (o, comunque, preferibilmente) fatto ricorso alla procedura di infrazione solo nei seguenti casi: (i) violazioni gravi dei valori e dei principi generali dell’Unione (ad esempio, Stato di diritto, diritti fondamentali, primato, ecc.); (ii) violazioni sistemiche (cioè violazioni che non sono isolate, ma che indicano un problema più ampio e persistente nell’applicazione del diritto dell’UE da parte di uno Stato membro); (iii) violazioni che compromettono il funzionamento del mercato interno; (iv) mancata attuazione di sentenze della Corte di giustizia. V. la comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., pp. 14-15; posizione sostanzialmente confermata nella comunicazione *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, cit.

⁸⁵ V. la comunicazione *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, cit., p. 22.

⁸⁶ V. la comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, cit., p. 15.

intercetta questioni tecniche e scientifiche complesse, la prassi di sindacare infrazioni generali può avere un inevitabile riflesso (non necessariamente positivo) sull'onere della prova a carico della Commissione. Infatti, per quanto l'inadempimento debba essere rigorosamente provato e non possa fondarsi su mere presunzioni⁸⁷, e per quanto la “guardiana dei trattati” debba fornire l'evidenza di ogni singola violazione contestata nel quadro della più ampia violazione a monte, è altresì vero che la portata così vasta della contestazione presenta, sul piano processuale, il rischio concreto che tale onere, nel complesso, “sfumi”.

Le criticità di tale circostanza si manifestano con chiarezza nella fase sanzionatoria della procedura. Come osservato dall'Avvocato generale Julianne Kokott nell'ambito della causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*⁸⁸, da un lato, nella procedura ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE è la sentenza della Corte adottata all'esito del procedimento ex art. 258 TFUE a determinare l'oggetto della controversia, e non, come nel primo procedimento ai sensi dell'art. 258 TFUE, la lettera di diffida, e pertanto i requisiti di chiarezza e precisione della contestazione della Commissione sembrerebbero avere minore importanza. Tuttavia, dall'altro lato, poiché l'art. 260, par. 2, TFUE permette alla Corte di imporre sanzioni, le possibili conseguenze giuridiche di un tale procedimento risultano «sensibilmente più importanti di quelle derivanti da un procedimento ai sensi dell'articolo 258», e «di conseguenza, la certezza del diritto e i diritti di difesa dello Stato membro esigono una particolare diligenza da parte della Commissione nell'esposizione dell'oggetto della controversia»⁸⁹. Nel caso di specie, la Corte ha stabilito che nella lettera di diffida inviata alla Bulgaria, la Commissione non aveva dimostrato *prima facie* e con la dovuta chiarezza⁹⁰ la mancata esecuzione alla sentenza ex art. 258 TFUE resa nel 2017, adducendo solo evidenze e dati relativi a inadempimenti constatati nel corso degli anni 2015 e 2016, e non nel corso del 2017, vale a dire a seguito della

⁸⁷ V., per tutte, Corte giust., 5 ottobre 1989, causa C-290/87, *Commissione c. Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:1989:362, punto 11.

⁸⁸ V. conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott, 17 novembre 2022, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:2021:903.

⁸⁹ *Ibidem*, par. 37. Ad avviso dell'Avvocato generale, alla Commissione sarebbe bastato adottare una lettera di messa in mora complementare per precisare l'oggetto della controversia, v. par. 40.

⁹⁰ V. Corte giust., 16 marzo 2023, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:210, punto 31, su cui v. M. PATRIN, *Chiarimenti sulla fase precontenziosa nelle procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2/2023, p. 113 ss.

(prima) sentenza della Corte. A causa di questo vizio nella procedura precontenziosa, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

In linea generale, quindi, più la lettera di messa in mora (*ex art. 260, par. 2, TFUE*, ma, a voler estendere il discorso, anche la lettera di diffida *ex art. 258 TFUE*) è precisa nella contestazione e nella definizione dell'addebito, più la Corte è messa nella condizione di emettere una sentenza chiara nel contenuto, e più lo Stato membro è in grado di comprendere e, quindi, porre in essere le misure di adeguamento necessarie al fine di evitare le sanzioni (o, comunque, il prolungato pagamento della penalità).

Si potrebbe sostenere che, specialmente nell'ambito di violazioni "strutturali" o "generali e persistenti", tale esigenza di chiarezza, "raccolgendo" questo tipo di infrazioni un numero potenzialmente elevato di singole violazioni, non sia sempre rispettata, con riflessi chiaramente negativi non solo nella capacità dello Stato di rimuovere l'infrazione, ma anche nel suo diritto di difesa.

In questa prospettiva, un eventuale trasferimento al Tribunale della competenza a statuire in primo grado sui ricorsi per inadempimento, come noto ipotizzato in passato⁹¹, avrebbe il pregio – almeno in astratto – di ridimensionare la fase contenziosa in modo da renderla meno "sbilanciata" sulle (e "dipendente" dalle) valutazioni della Commissione: il Tribunale, infatti, «giudice del fatto»⁹², potrebbe giovare di un più penetrante e

⁹¹ Il 26 marzo 2018, la Corte di giustizia aveva presentato, in applicazione dell'art. 281, comma 2, TFUE, una domanda di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia. Tra le varie proposte di modifica, una riguardava il trasferimento della competenza al Tribunale a statuire sui ricorsi fondati sugli artt. 258 e 259 TFUE, ad eccezione di alcune categorie di questi che avrebbero dovuto restare nella competenza esclusiva della Corte. Per un approfondimento sui molti profili critici di siffatta proposta si rinvia, per tutti, a R. ADAM, *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 29 ss. Per una analisi del regolamento (UE, Euratom) n. 2019/629 successivamente approvato – definito «meno ambizioso e contenutisticamente più limitato rispetto all'originaria richiesta del marzo 2018» da C. Amalfitano nello scritto testé menzionato, spec. p. 44 – v., per tutti, L. PRETE, *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e Tribunale: nihil sub sole novum?*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 183 ss.

⁹² V. in questi termini, ad esempio, F. SALERNO, *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5 ss., p. 21; più

incisivo potere di valutazione dei fatti di causa.

Per quanto concerne le modalità con cui la guardiana dei trattati “modula” gli strumenti a sua disposizione sulle specificità dell’illecito ambientale, prendendo in esame la procedura di infrazione, è possibile notare che da un punto di vista strettamente processuale la prassi di perseguire violazioni generali e persistenti ha come conseguenza, *inter alia*, il venire meno del rigido requisito della concordanza tra parere motivato e ricorso. A tal proposito, come noto, la Commissione non che può contestare, nel ricorso depositato dinanzi alla Corte, gli addebiti già esposti nel parere motivato. Ciò a tutela non solo dei diritti dello Stato membro convenuto, ma anche per assicurare esigenze di certezza del diritto: in tal modo, infatti, la fase contenziosa ha una portata e un oggetto chiaramente definiti⁹³.

Tuttavia, quando ricorrono violazioni generali e persistenti – e, quindi, sovente, quando si tratta di violazioni ambientali – le infrazioni commesse dallo Stato membro dopo la notifica del parere motivato sono comunque “coperte” dal ricorso stesso, a condizione che tali violazioni siano dello stesso tipo di quelle censurate nel parere. In altri termini, la Commissione può far valere, anche in pendenza di giudizio, nuove violazioni, purché esse siano della stessa natura. Ciò si è verificato, ad esempio, in una causa avviata nei confronti dell’Italia⁹⁴, relativa alla qualità dell’aria, dove la Corte ha osservato che, sebbene i dati su cui si basava la Commissione al fine di dimostrare la generalità e la costanza dell’inadempimento fossero riferibili a fatti avvenuti successivamente alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, «ciò non toglie[va] che essi [fossero] della stessa natura di

di recente, sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *federalismi.it*, 2018, p. 1 ss., p. 15. Va precisato che la distinzione tra “Tribunale giudice del fatto” e “Corte di giustizia giudice di legittimità” si è parzialmente attenuata con l’entrata in vigore del trattato di Nizza che ha creato i presupposti per l’attribuzione al Tribunale della competenza a decidere su tutti i ricorsi esperibili davanti alla Corte di giustizia, altresì sancendo la possibilità di trasferire anche la competenza pregiudiziale al giudice di prime cure. Già M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, pp. 249 e 259 aveva rilevato che, di fronte all’attribuzione al giudice di primo grado della competenza a decidere anche per i ricorsi presentati da Stati e istituzioni, il Tribunale avrebbe indubbiamente continuato ad essere “giudice del fatto”, ma «al contempo sarebbe diventato il primo giudice dei delicati conflitti interistituzionali o delle controversie tra gli Stati o tra questi e le istituzioni».

⁹³ V., *ex plurimis*, Corte giust. (Grande Sezione), 19 settembre 2017, causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2017:698, punto 29; 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2018:255, punto 64; 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:792, punto 45.

⁹⁴ Corte giust., 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:895.

quelli esposti nel parere motivato e costituis[sero] uno stesso comportamento, di modo che l'oggetto del ricorso [poteva estendersi] a questi ultimi»⁹⁵.

L'idea, per dirla con le parole dell'Avvocato generale Tamara Capeta, è che la singola violazione è da intendersi meramente come «esempio» dell'infrazione effettivamente contestata, che è quella «generale e persistente»⁹⁶.

Tali prassi si traduce non solo nel venire meno della tradizionale “cristallizzazione” delle contestazioni contenute nel parere motivato in sede di presentazione del ricorso, ma anche in alcune peculiarità della fase di esecuzione della sentenza (quantomeno *ex art. 258 TFUE*)⁹⁷. In effetti, nella causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, in materia di discariche abusive, l'Italia contestava l'illegittimità della decisione della Commissione di tenere conto di ulteriori e diversi siti (*i.e.*, discariche) non conformi rispetto a quelli risultanti nella sentenza di accertamento della Corte. Quest'ultima, peraltro, ha sostenuto la legittimità di tale prassi, statuendo che quei siti facevano necessariamente parte dell'inadempimento generale e persistente constatato nella sentenza *ex art. 258 TFUE*⁹⁸.

Lo scopo evidentemente “efficientistico” si scontra, peraltro, con l'esigenza di tutela del contraddittorio. Per ossequiare tale principio, la Commissione può “specificare” la sua contestazione solo con gli atti formalmente previsti dalla procedura: nel ricorso in fase contenziosa (e non, quindi, in sede di replica o di udienza); nella lettera di messa in mora o nel parere motivato complementari in fase precontenziosa.

Infine, quanto all'ultima fase (contenziosa) della procedura, cioè quella sanzionatoria, è opportuno rilevare come, nel settore ambientale, siano state comminate entrambe le sanzioni, ossia la somma forfettaria e la penalità, in 17 dei 24 casi giunti a sentenza sino a maggio 2025. Più nello specifico, in 3 cause la Corte ha condannato lo Stato membro al pagamento

⁹⁵ *Ibidem*, punto 66. V. anche Corte giust., 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, ECLI:EU:C:2017:267, punti da 42 a 47, anch'essa relativa alla qualità dell'aria.

⁹⁶ V. le conclusioni dell'Avvocato generale Tamara Capeta, 9 febbraio 2023, causa C-444/21, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2023:90, parr. 104-107, in materia di conservazione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁹⁷ Sull'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia nel quadro dei procedimenti di infrazione, v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrazioni statali al diritto UE: l'esecuzione delle sentenze “comunitarie” di accertamento e di quelle di condanna*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2/2024, p. 69 ss.

⁹⁸ V. Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407, punto 119.

della sola somma forfettaria⁹⁹; in 2 al pagamento della sola penalità¹⁰⁰; in un caso non ha comminato alcuna sanzione perché lo Stato aveva adempiuto in corso di causa¹⁰¹ e, infine, un ricorso è stato dichiarato irricevibile¹⁰².

Le sentenze nell'ambito delle quali gli Stati membri sono stati condannati unicamente alla penalità, al pari di quella in cui la Corte non ha comminato sanzioni per l'avvenuto adempimento statale in pendenza di giudizio, meritano una precisazione. Esse, infatti, sono state rese in un periodo in cui la Commissione riteneva che la sola penalità fosse di per sé sufficiente e che rappresentasse altresì lo strumento più adeguato per conseguire rapidamente l'ottemperanza¹⁰³; ne derivava che, se lo Stato avesse eliminato l'infrazione a fase contenziosa avviata ma non ancora conclusa, veniva meno il presupposto della condanna al pagamento della penalità¹⁰⁴.

Sempre con riguardo alla penalità, essa è stata comminata in forma degressiva in 9 casi e fissa in 8. La Corte, da questo punto di vista, ha sempre accolto la richiesta della Commissione eccetto in 9 cause. Più nello specifico, in 8 procedure la Commissione aveva domandato la condanna al pagamento di una penalità in forma fissa, ma la Corte ha rimodulato la sanzione condannando lo Stato a versare la penalità in forma decrescente¹⁰⁵.

⁹⁹ Si tratta di Corte giust., 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695; 27 febbraio 2020, causa C-298/19, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2020:133; e 8 maggio 2025, causa C-318/23, *Commissione c. Slovenia*, ECLI:EU:C:2025:342, nell'ambito delle quali gli Stati membri si sono conformati in corso di causa, facendo venire meno il presupposto per la comminazione della penalità.

¹⁰⁰ Si tratta di Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2000:356; e 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2003:635.

¹⁰¹ Corte giust., 18 luglio 2007, causa C-503/04, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2007:432.

¹⁰² Corte giust., 16 marzo 2023, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit.

¹⁰³ V. la comunicazione del 21 agosto 1996 sull'applicazione dell'art. 171 del trattato CE, in *GUCE*, C 242 del 21 agosto 1996, punto 4.

¹⁰⁴ La condanna al pagamento di entrambe le sanzioni avvenne per la prima volta nella sentenza del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2005:444. Tale pronuncia è stata fondamentale per chiarire che le due sanzioni pecuniarie possono essere applicate (anche) congiuntamente, vista la differente *ratio* ad esse sottesa e quindi la diversa finalità che esse perseguono, in questo senso dovendosi leggere la congiunzione disgiuntiva «o» come una «e». Lo rilevano C. AMALFITANO, *op. cit.*, 80; nonché J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 404 ss., nota 99.

¹⁰⁵ Si tratta di Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2013:659; 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit.; 2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2014:2405; 15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2015:684; 22 giugno

Solo in un caso la Commissione aveva richiesto il pagamento in forma degressiva e la Corte ha, invece, condannato lo Stato al versamento in forma fissa: si tratta della causa C-653/13, avviata contro l'Italia e relativa alla vicenda dei rifiuti in Campania¹⁰⁶.

La penalità, per giurisprudenza costante, deve essere calcolata in modo tale che «essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, proporzionata all'inadempimento constatato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato»¹⁰⁷. Si potrebbe sostenere che, in un'ottica di garanzia del rispetto del principio di proporzionalità, una sanzione che «tenga conto dei progressi eventualmente realizzati dallo Stato membro nell'esecuzione dei propri obblighi»¹⁰⁸ è sempre più proporzionata di una sanzione fissa¹⁰⁹.

Nel caso campano, la Commissione proponeva la degressività della penalità su base semestrale, al fine di tener conto degli eventuali progressi compiuti dall'Italia. Tuttavia, i giudici del Kirchberg rilevavano (senza peraltro motivare la decisione) che «nelle particolari circostanze del caso di specie, e tenuto conto in particolare delle informazioni fornite alla Corte dalla Repubblica italiana e dalla Commissione, la Corte ritiene che non si

2016, causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2016:471; 7 settembre 2016, causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2016:636; 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:98; 25 luglio 2018, causa C-205/17, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2018:606.

¹⁰⁶ Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit.; P.I. n. 2007/2195, ancora pendente. A ben vedere, la stessa Commissione aveva proposto una penalità complessiva di 256.819,20 euro da dividersi per le tre categorie di impianti di smaltimento oggetto di censura, oltre alla forma degressiva, non accolta dalla Corte. Nel senso che la sanzione «frammentata per tipologia di violazione [rende], almeno teoricamente, prospettabile una sua riduzione a fronte del rimedio (integrale) ad una o a due delle tre violazioni censurate», v. già M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi*, 2020, n. 19. Numero monografico: *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell'Europa*, 2020, p. 217 ss., spec. p. 271, nota 180. Sulla vicenda, più in generale, v. i (risalenti, ma utili per una sua ricostruzione) studi di L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla "crisi dell'emergenza rifiuti" alla "società del riciclaggio"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 493 ss.; L. BARONI, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla "emergenza" rifiuti in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 1093 ss.

¹⁰⁷ V., per tutte, Corte giust., 13 giugno 2024, C-123/22, *Commissione c. Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II)*, ECLI:EU:C:2024:493, punto 139 e giurisprudenza *ivi* citata.

¹⁰⁸ Corte giust., 27 marzo 2025, causa C-515/23, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2025:209, punto 121.

¹⁰⁹ La tesi è già stata sostenuta in M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 271 s.

debba fissare una penalità degressiva»¹¹⁰. Di contro, abbassava di molto l'importo prospettato dalla Commissione portandolo da 256.819,20 euro al giorno (circa 46 milioni di euro su base semestrale) a 22 milioni di euro da versarsi ogni sei mesi.

Tale procedura, a diciotto anni dalla sua apertura e a dieci anni dalla condanna, è ancora aperta. La sanzione imposta dalla Corte era relativa «alla capacità di trattamento dei rifiuti reputata ancora necessaria dalla Commissione per ciascuna categoria di impianti al giorno della pronuncia [il 2015] della presente sentenza sulla base dei dati oggettivi messi a disposizione a tal fine dalla Repubblica italiana entro un termine di 30 giorni dalla data di tale pronuncia»¹¹¹. Oggi il contesto fattuale, peraltro, si è oggettivamente modificato, sia *de facto*, sia *de jure*¹¹², rendendo il pagamento della penalità (e il connesso sacrificio economico imposto all'Italia) non più attuale e, quindi, sproporzionato rispetto alla gravità della situazione¹¹³. Tuttavia, la Commissione ha riconosciuto solo parzialmente l'adempimento statale, riducendo l'ammontare della penalità di un terzo (avendo ritenuto soddisfatto l'obbligo relativo all'incenerimento), e mantenendo la cifra restante (oggi pari a circa 80.000 euro giornalieri) per i restanti due terzi. Tale persistenza sembra configurarsi come un (sterile?) omaggio alla legalità dell'ordinamento secondo la decisione della Corte di giustizia. Essa, pur garantendo l'osservanza formale della precedente statuizione, comporta una disfunzione amministrativa e un inutile versamento di fondi pubblici per la realizzazione di opere superflue (perché ormai il consolidamento della raccolta differenziata non rende necessaria la realizzazione di discariche). In questo contesto, l'unica via per la cessazione del pagamento della penalità potrebbe risiedere nell'impugnazione ai sensi dell'art. 263 TFUE della lettera di ingiunzione di pagamento¹¹⁴.

Sempre nel contesto delle “peculiarità” degli strumenti “classici” di *public enforcement* nel settore ambientale, pare utile soffermarsi

¹¹⁰ Corte giust., 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 83.

¹¹¹ *Ibidem*, punto 84.

¹¹² Specialmente a valle dell'approvazione, nel 2016, del nuovo *Piano regionale di gestione dei rifiuti*. Deliberazione n. 685 del 6 dicembre 2016, in *BURC* n. 85 del 12 dicembre 2016.

¹¹³ In argomento, sia consentito rinviare più diffusamente a C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, p. 367 ss., pp. 379-381.

¹¹⁴ Con il menzionato regolamento (UE, Euratom) 2019/629 è stato riservato alla sola Corte di giustizia il contenzioso relativo al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità imposto a uno Stato membro a norma dell'art. 260, parr. 2 o 3, TFUE, prima riservato in via esclusiva al Tribunale.

brevemente anche sull'uso delle sanzioni pecuniarie a titolo di misure cautelari *ex art. 279 TFUE*¹¹⁵, che rappresenta un'evoluzione giurisprudenziale recente della Corte di giustizia¹¹⁶, in questo senso sollecitata dalla Commissione per far fronte a casi di estrema urgenza e danno ambientale irreversibile.

Come noto, l'art. 279 TFUE conferisce al giudice il potere di ordinare misure provvisorie in casi in cui sussistano, congiuntamente, il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*¹¹⁷. Tradizionalmente, anche se l'art. 279 TFUE sancisce genericamente che la «Corte di giustizia dell'Unione europea [...] può ordinare i provvedimenti provvisori *necessari*»¹¹⁸, questo non aveva mai incluso l'imposizione diretta di sanzioni finanziarie, che erano riservate – almeno per lettera dei trattati – alle sentenze di “condanna” *ex art. 260 TFUE*.

Tuttavia, in ambito ambientale¹¹⁹, la Corte ha dedotto, da una lettura combinata dell'art. 279 TFUE e dell'art. 4, par. 3, TUE, il potere di imporre una penalità “cautelare” per garantire l'efficacia dell'ordinanza cautelare stessa. Il caso della miniera di lignite di Turów è l'esempio più chiaro dell'uso di questo potere “atipico”. La Repubblica Ceca aveva infatti avviato un ricorso per inadempimento *ex art. 259 TFUE* contro la Polonia,

¹¹⁵ V., più diffusamente, anche le considerazioni critiche svolte *infra*, § 6.

¹¹⁶ In argomento, v., per tutti, M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 190 ss.; nonché G. GENTILE, D. SARTORI, *Interim measures as “weapons of democracy”*, in *the European legal space*, in *European Human Rights Law Review*, 2023, p. 18 ss.

¹¹⁷ V., nel contesto di procedure di infrazione, ordinanze del presidente della Corte, 2 ottobre 2003, causa C-320/03 R, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2003:543, punto 30; 10 dicembre 2009, causa C-573/08 R, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:775, punto 11.

¹¹⁸ Corsivo aggiunto.

¹¹⁹ Ma anche nel contesto di violazioni dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto. V., per quanto qui rileva, ordinanza del vicepresidente della Corte, 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:593, che aveva imposto di sospendere l'applicazione di varie disposizioni normative relative all'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della Corte suprema e degli organi giurisdizionali amministrativi polacchi. L'ordinanza, non eseguita, era stata seguita da un ulteriore provvedimento provvisorio, consistente nel versamento di 1 milione di euro al giorno a titolo cautelare: v. ordinanza del vicepresidente della Corte, 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:878. Ricostruisce la vicenda M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza migratoria e valoriale*. Atti del ciclo di convegni di Napoli, 2 e 7 ottobre 2024, Università Federico II, Napoli, 2025, p. 181 ss.

sostenendo che l'estensione dell'attività mineraria di lignite a cielo aperto a Turów violasse il diritto ambientale UE (in particolare la direttiva VIA) e causasse danni ambientali transfrontalieri (cioè, l'esaurimento delle falde acquifere sul lato ceco). Al fine ultimo di evitare che si verificasse un danno grave e irreparabile prima della pronuncia della sentenza di accertamento dell'infrazione, la Corte ha ordinato alla Polonia di cessare immediatamente le attività estrattive¹²⁰. A fronte della manifesta inosservanza dell'ordinanza cautelare da parte della Polonia, la Corte ha emesso una successiva ordinanza condannando lo Stato al pagamento di una penalità giornaliera di € 500.000¹²¹. Questa sanzione non era evidentemente comminata per l'infrazione in sé (che era oggetto del ricorso per inadempimento), ma era specificamente volta a costringere la Polonia a conformarsi alla misura cautelare di cessazione delle attività.

5. Qualche dato numerico e possibile spiegazione della riduzione dell'utilizzo delle procedure di infrazione e dei *Pilot* negli anni più recenti

Con riferimento ai due strumenti “classici” che la Commissione europea ha impiegato e tutt'oggi impiega per reagire agli illeciti (anche) in materia ambientale – e il cui utilizzo è tracciabile in modo certo, ovvero procedure di infrazione e *EU Pilot* –, pare opportuno riportare qualche dato statistico sulla situazione complessiva “europea”, ovvero relativa a tutti gli Stati membri, nonché su quella specifica riguardante l'Italia, per formulare poi qualche osservazione in merito.

¹²⁰ Ordinanza del vicepresidente della Corte, 21 maggio 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:420.

¹²¹ Ordinanza del vicepresidente della Corte, 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:752. Per un primo commento v. 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*, 2021.

EU Pilot avviati annualmente – numeri
relativi a tutti gli Stati membri

	Totale	Ambiente
2009	688	155 (22%)
2010	1384	221
2011	1201	358
2012	1405	386
2013	1502	279
2014	1208	204
2015	969	101
2016	875	151
2017	716	173
2018	110	21
2019	190	22
2020	212	49
2021	246	25
2022	279	2
2023	253	4 (1,5%)

Procedure di infrazione avviate annualmente –
numeri relativi a tutti gli Stati membri

	Totale	Ambiente
2009	1097	452 (41%)
2010	1168	394
2011	ND	ND
2012	ND	ND
2013	761	223
2014	893	174
2015	742	126
2016	986	89
2017	716	173
2018	644	101
2019	797	175
2020	903	236
2021	847	52
2022	551	104
2023	529	109 (20%)

EU Pilot avviati annualmente nei
confronti dell'Italia

	Totale	Ambiente
2009	ND	ND
2010	ND	ND
2011	125	ND
2012	107	ND
2013	122	35
2014	128	31
2015	68	ND
2016	52	7
2017	16	4
2018	3	0
2019	17	2
2020	11	2 (18%)
2021	12	1 (8,3%)
2022	18	0 (0%)
2023	19	2 (10%)

Procedure di infrazione avviate
annualmente nei confronti
dell'Italia

	Totale	Ambiente
2009	117	ND
2010	90	ND
2011	ND	ND
2012	58	ND
2013	58	ND
2014	41	7
2015	31	4
2016	19	1
2017	12	4
2018	26	4
2019	28	4
2020	36	8 (22%)
2021	39	3 (7,6%)
2022	12	2 (16,6%)
2023	16	1 (6%)

Per lungo tempo, il settore ambientale è stato quello più interessato dai *Pilot*: nel 2009 (per quanto all'epoca partecipassero al progetto solo 15 Stati membri¹²²) essi rappresentavano il 22% del totale, per scendere al 1,5% nel 2023. Dal 2010 al 2012 si è verificato un aumento significativo del numero di *dossier* aperti, sia totali sia ambientali, coerentemente con la graduale espansione del sistema a tutti gli Stati membri dell'Unione. Si ricordi, quindi che, sino al 2016, la Commissione ha seguito la prassi di aprire sistematicamente un *dossier Pilot* prima di avviare una formale procedura di infrazione e, in effetti, ciò spiega i numeri piuttosto alti di *dossier* aperti in quel lasso temporale (in cui, pur a fronte di una certa fluttuazione annuale, il numero complessivo rimaneva elevato). A partire dalla fine del 2016, invece, a seguito della pubblicazione della già citata comunicazione *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*¹²³, e del cambio di atteggiamento ivi dichiarato, si è verificato un drastico calo del numero complessivo di *dossier* aperti e il numero di quelli ambientali ha seguito la stessa sorte. Negli anni più recenti, nonostante la richiesta degli Stati membri alla Commissione europea di ripristinare un ricorso più frequente allo strumento, piuttosto che alla procedura di infrazione¹²⁴ (non fosse altro che per il minor impatto mediatico-politico), il numero di *dossier Pilot* aperti è rimasto significativamente basso, a dimostrazione che la prassi della Commissione è stata mantenuta. Così, a partire dal 2018, a fronte di un netto complessivo dei casi *Pilot* avviati, quelli ambientali vanno da un massimo di 49 (su 212 nel 2020, pari comunque al 23% del totale) ad un minimo di 2 (su 279 nel 2022, pari a meno dell'1%, assestandosi sull'1,5 % nel 2023).

Al diminuire dei casi *Pilot* in materia ambientale non è tuttavia corrisposto, come forse ci si sarebbe potuti immaginare, un aumento del numero di procedure di infrazione, che in tale settore – pur restando comunque in percentuale più elevata rispetto a quanto accaduto rispetto ai *Pilot* (1 su 5) – si dimezzano tra il 2009 (41% del totale) e il 2023 (20% del totale).

Anche i dati relativi al 2024 – per quanto si sia trattato di anno di

¹²² Si trattava di Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. V., più diffusamente, C. BURELLI, *op. cit.*, p. 165; nonché L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, *cit.*, nota 4.

¹²³ V. i riferimenti estesi *supra*, nota 43.

¹²⁴ Per riferimenti sulle osservazioni presentate dagli Stati membri e la reazione della Commissione, che sostanzialmente accoglie l'invito dei primi, v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, *cit.*, p. 246.

transizione, con la conclusione del mandato della prima Commissione von der Leyen e l'insediamento della nuova compagine "esecutiva" – e così quelli relativi ai primi mesi del 2025 confermano in buona sostanza il calo degli ultimi cicli (da dicembre a maggio 2025 – con 4 sessioni di infrazioni – su 86 nuove procedure, 12 riguardano la materia ambientale, pari al 14% del totale).

Anche con riguardo specifico all'Italia, è interessante rilevare che negli ultimi anni in materia ambientale si è avuto un calo complessivo dei *Pilot* (comunque ancora 10% del totale) e delle procedure di infrazione (6% del totale), anche se – specie in considerazione delle difficoltà, e lungaggini temporali, di cui si è detto (*supra*, § 3) legate alla loro chiusura – delle 50 procedure attualmente aperte per violazione del diritto UE¹²⁵ (15 sono per mancato recepimento di direttive *ex art.* 260, par. 3¹²⁶), ben 23 (e, dunque, quasi la metà¹²⁷) concernono la materia ambientale. Quanto ai *Pilot*, sul totale di 39, 6 sono in materia ambientale; ancora, su 47 lettere amministrative, 14 sono in materia di ambiente.

Passando alle ragioni che possono aver indotto ad una riduzione del ricorso ai due strumenti in parola, sono possibili alcune riflessioni (talora di natura politica più che giuridica, e quindi più difficilmente dimostrabili).

La prima e (forse) più facile ragione potrebbe individuarsi nella tendenza della Commissione – in linea con la menzionata comunicazione *Risultati migliori attraverso una migliore applicazione* – ad avviare procedure di infrazione, e altresì *Pilot*, secondo l'impostazione per cui sarà «grande nelle questioni grandi, piccola in quelle piccole». Ciò è coerente e in ogni caso confermato dal fatto che (come dalla stessa Commissione dichiarato) «[in passato essa] era solita aprire singoli casi per un'unica discarica non conforme o per un agglomerato non conforme alla legislazione in materia di acque reflue urbane. Ora [invece] si concentra sui casi sistemici, talvolta riunendo centinaia di agglomerati in un unico caso di trattamento delle acque reflue urbane o decine di discariche in casi relativi ai rifiuti. Questa modalità è molto più efficace per condurre tutte le regioni di uno Stato membro verso il rispetto delle norme mediante un'unica

¹²⁵ Ad ottobre 2025 le procedure aperte per violazione del diritto UE sono 54.

¹²⁶ Ad ottobre 2025 le procedure aperte per mancato recepimento di direttive *ex art.* 260, par. 3, TFUE sono 13.

¹²⁷ Ad ottobre 2025 sono 21 le procedure che concernono la materia ambientale, dunque sempre quasi la metà.

procedura di infrazione»¹²⁸. Quando ancora la Commissione non aveva annunciato che si sarebbe concentrata (in prevalenza) sulle «violazioni generali e persistenti», il carattere marcatamente tecnico degli atti di diritto derivato in materia ambientale (quasi) imponeva l'uso massiccio del *Pilot*. A fronte del cambio di strategia sull'uso sia del *Pilot*, sia della procedura di infrazione, il *Pilot* ha sostanzialmente cessato la sua funzione (quantomeno nella materia ambientale), mentre la procedura di infrazione viene avviata quasi esclusivamente (o, comunque, in misura significativa) per le sole violazioni sistemiche, ciò che rende il suo uso molto più razionale, efficace ed efficiente, anche dal punto di vista dei costi di gestione.

Ci si può chiedere se come conseguenza, forse, più che come causa della riduzione dell'impiego di procedure di infrazione e *Pilot*, si abbia un ricorso più frequente alle lettere amministrative. Fonti non ufficiali paiono confermarlo, ma si tratta di dati non documentabili in modo certo, dal momento che, come accennato (*supra*, § 2), sono atti amministrativi di natura confidenziale. E, a ben vedere, proprio l'assenza di trasparenza e di tempistiche chiare nella gestione del dialogo che tali lettere instaurano, rischia di allungare i tempi di soluzione delle vertenze, creando anche incertezza, fraintendimenti e confusione in sede di applicazione del diritto UE all'interno degli Stati membri o sfociando comunque poi nel ricorso a strumenti più incisivi laddove il dialogo informale non abbia portato ai frutti sperati. Tuttavia, non può non evidenziarsi il *trend* in aumento di tali lettere a fronte della riduzione del ricorso agli altri due strumenti, al pari di un più frequente e costante impiego di strumenti paralleli/alternativi, più "liquidi", basati, come visto (*supra*, § 2), sulla prevenzione dell'infrazione più che sulla reazione ad essa, e particolarmente apprezzati dagli Stati membri (e che stanno dando buoni risultati¹²⁹, per quanto sia ancora presto per valutazioni complessive "stabili").

Un'altra (correlata) ragione della possibile riduzione dell'impiego del *Pilot* potrebbe consistere nel fatto che – dopo la comunicazione di fine 2016 e la richiesta degli Stati membri di proseguire, invece, nell'uso di tale strumento – esso passa al controllo politico dei commissari (di fatto dal 2020/2021) e viene così sottratto alla responsabilità dei funzionari delle

¹²⁸ V. la comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, cit., p. 22.

¹²⁹ Nella comunicazione del 2025 *Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2025. Attuazione delle politiche ambientali per la prosperità e la sicurezza*, cit., si legge «l'ultimo decennio ha evidenziato notevoli miglioramenti» nell'attuazione della politica e della legislazione ambientale.

Direzioni Generali della Commissione¹³⁰. Ciò implica che sia più difficile “ingaggiare” la responsabilità politica, per quanto essa implichi anche una valutazione più completa, vista la visione a 360 gradi, e un possibile bilanciamento con altri *dossier*¹³¹.

L’esame dei dati potrebbe poi spiegare la riduzione del ricorso specie dei *Pilot* in materia ambientale in considerazione del fatto che la Commissione ha deciso di concentrare le sue risorse su altre aree prioritarie¹³². E potrebbe ragionevolmente spiegare anche la mancata crescita nell’avvio di nuove procedure di infrazione pur a fronte del calo nell’uso del *Pilot*. Come accennato, infatti, sebbene il numero di casi *Pilot* ambientali sia drasticamente diminuito a partire dal 2017, il numero di procedure di infrazione è rimasto relativamente stabile. Questo potrebbe significare, ancora una volta, che la Commissione sta risolvendo le controversie ambientali attraverso strumenti *altri*, diversi sia dal *Pilot* sia dalla procedura *ex art. 258 TFUE*, che, all’opposto, magari usa, rispettivamente, o solo per le violazioni più significative o solo per quelle ritenute più gravi e urgenti, oltre che generali e persistenti. D’altro canto, come già ricordato *supra*, § 2, in particolare nella comunicazione del 2022 *Applicare il diritto dell’UE per un’Europa dei risultati*, ribadendo quanto già affermato nella comunicazione di fine 2016, la Commissione aveva chiaramente dichiarato che l’uso della procedura di infrazione era da considerarsi l’“*extrema ratio*” per affrontare violazioni del diritto

¹³⁰ Come già ricordato *supra*, § 4.

¹³¹ Si noti, inoltre, che il sistema *EU Pilot* fungeva – almeno in passato, visto il suo utilizzo sistematico – da “catalizzatore” per le denunce presentate da cittadini e imprese. Tuttavia, con l’attuale tendenza della Commissione a ricorrere in modo più selettivo e ridotto a questo strumento, si potrebbe sostenere che le denunce dei privati si siano inevitabilmente depotenziate. La Commissione, privilegiando altre modalità di intervento e focalizzandosi su infrazioni non adatte a essere sindacate con il *Pilot*, filtra con maggiore rigore le denunce dei privati. Ne consegue che molte di esse, pur potendo evidenziare violazioni specifiche del diritto UE, vengono semplicemente archiviate o reindirizzate verso il sistema giudiziario nazionale. Questo approccio, pur razionalizzando l’attività della Commissione, limita *de facto* l’accesso dei singoli a una fonte di risoluzione delle controversie a livello dell’Unione. Nella comunicazione *Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, *cit.*, p. 15, si legge in effetti, come ricordato (*supra*, § 4), che «per i singoli casi di applicazione non corretta che non sollevano questioni di portata più ampia, in cui vi siano prove insufficienti di una pratica generale, di un problema di conformità della legislazione nazionale con la normativa dell’UE o di un’osservanza sistematica del diritto dell’Unione, [...] se esiste una protezione giuridica efficace, di norma la Commissione orienterà gli autori delle denunce verso il livello nazionale».

¹³² Nel 2023, ad esempio, ci sono stati 57 casi in materia di energia; 45 nel settore finanziario e 47 nel settore dei trasporti; nel 2022, ben 86 casi in materia finanziaria e 66 nel settore fiscalità; nel 2021, 55 casi in materia migratoria e 51 nel settore fiscalità. Nel 2019, invece, era (ancora) il settore ambientale quello più interessato da casi *Pilot*.

dell'Unione, essendo preferibile prevenire all'origine le violazioni attraverso la costante cooperazione con gli Stati membri.

Ancora, si potrebbe sostenere che gli Stati membri sono diventati progressivamente più virtuosi, anche in considerazione della almeno parziale efficacia deterrente della sanzione pecuniaria comminabile all'esito della procedura *ex art. 260, par. 2, TFUE* (v. anche *infra*, § 6). Del resto, è un dato di fatto che la qualità ambientale nell'Unione europea sia migliorata e ciò è confermato dalla circostanza che si introducono norme con soglie sempre più elevate da rispettare; ciò che, peraltro, è (si tratta dell'altro lato della medaglia) anche “pericoloso”, dal momento che, pur a fronte del tendenziale miglioramento, il rischio di nuove infrazioni è alto se le soglie da rispettare diventano “troppo” elevate.

Infine, ci si potrebbe chiedere se la generalizzata riduzione dell'impiego di procedure di infrazione e *Pilot* sia in qualche modo specchio dei tempi, con una Commissione europea che – a fronte dei cambiamenti politici intervenuti in un numero crescente di Stati membri – non agisce più con lo stesso rigore che caratterizzava l'atteggiamento passato della “guardiana dei trattati”. In letteratura è stato in effetti già sostenuto che il cambio di approccio potrebbe essere dovuto ad un certo “timore” nutrito dalla Commissione nei confronti delle crescenti resistenze al progetto “comunitario” e, di conseguenza, dalla volontà di ridurre la conflittualità tipicamente insita nella procedura di infrazione¹³³.

6. Qualche riflessione sulla efficacia della politica di *public enforcement* della Commissione europea e su possibili interventi per aumentarne la capacità deterrente

Alla luce dell'esame dei dati e delle considerazioni sin qui svolte, non resta che domandarsi se la politica di *public enforcement* della Commissione europea può considerarsi efficace, se le sanzioni comminate all'esito della procedura (*ex art. 260, par. 2*, e un domani anche *ex art. 260, par. 3, TFUE*) possono considerarsi davvero deterrenti (i due profili non sono esattamente coincidenti)¹³⁴, se e quali alternative nella gestione degli inadempimenti

¹³³ Lo sostengono R.D. KELEMEN, T. PAVONE, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, 2021, disponibile online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918.

¹³⁴ Nel senso che non si può ragionare di efficacia deterrente degli strumenti di *public enforcement* senza discutere delle sanzioni pecuniarie, perché riflettere sulla loro efficacia significa riflettere sulle (più o meno corrette) modalità di vigilanza e di controllo

degli Stati sono praticabili, e, quindi, se e quali interventi migliorativi (con modifica dei trattati o a trattati invariati) sono percorribili.

Una delle maggiori criticità che si riscontra nella gestione delle procedure di infrazione, e che incide negativamente sull'efficacia dell'intervento della Commissione, è senza dubbio quella relativa ai tempi delle stesse, in considerazione dell'eccessiva discrezionalità di cui gode, come noto, la "guardiana dei trattati"¹³⁵: tale fattore, combinato in diversi Paesi – senz'altro l'Italia – con un eccessivo riparto di competenze interne da cui derivano difficoltà di coordinamento anche solo nella predisposizione di risposte tempestive rispetto alle contestazioni della Commissione, indebolisce la procedura, che ne uscirebbe invece rafforzata laddove si riuscissero a contingentare i tempi (analogamente a quanto accade nei *Pilot*, per quanto anche qui si riscontri spesso un numero eccessivo di proroghe) di dialogo tra "guardiana dei trattati" e Stati membri, anche sulla base di un intervento di autoregolamentazione della prima (mediante linee guida che potrebbero divenire, sostanzialmente, vincolanti). Ciò ridurrebbe senz'altro l'atteggiamento dilatorio degli Stati membri, che talora sono indotti a pensare – a fronte dello stesso comportamento della Commissione – che intanto per l'attuale inadempimento contestato e anche eventualmente già censurato "in prima battuta" dalla Corte, sarà chiamata a pagare qualche futura compagine governativa¹³⁶.

Quanto ai *Pilot*, si deve ricordare che, almeno in astratto, essi sono più deterrenti della procedura di infrazione perché hanno un minor impatto mediatico-politico e i governi sembrano di regola più propensi a risolvere la

sull'applicazione del diritto dell'Unione esistenti v. C. BURELLI, *op. cit.*, anche con interessanti riflessioni sulla politica di *enforcement* della guardiana dei trattati e il rispetto (o meno) del principio di parità degli Stati membri dinanzi ai trattati (p. 288 ss.). Per considerazioni sulla deterrenza (o meno) della procedura di infrazione e su possibili interventi per aumentarla v. anche già C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea, cit.*, p. 285 ss.

¹³⁵ V. in tema le pregnanti riflessioni di C. BURELLI, *op. cit.*

¹³⁶ Per analoghe riflessioni, e specificamente nel senso che «[i]n tema di trasparenza, peraltro, è giusto rilevare che – indubbiamente – la sua assenza è causa di inefficienza e scarso effetto deterrente della procedura, ma è altrettanto vero che una concausa è rinvenibile anche nell'atteggiamento a tratti recalcitrante degli Stati membri che, sovente "piegati" a logiche politico-elettorali, ritardano l'adempimento corretto e tempestivo di casi di infrazione dal carattere più sensibile, ben consci che, a causa dei tempi lunghi della procedura, il momento sanzionatorio riguarderà presumibilmente un governo successivo. In tal modo l'illegalità "comunitaria" viene notevolmente sottovalutata, a discapito della gestione efficiente del procedimento. Potrebbe parimenti sostenersi che se la Commissione fosse più rigida e, quindi, trasparente nella conduzione della procedura, gli Stati membri farebbero più fatica a "giovarsi" di tale approccio, con inevitabili effetti positivi sull'intero meccanismo» v. già C. BURELLI, *op. cit.*, p. 361.

contestazione, per non correre il rischio di vederli archiviati negativamente con successivo avvio di una procedura di infrazione. Anche i tempi di gestione dei *Pilot*, tuttavia, andrebbero rivisti. In particolare, andrebbero evitate proroghe frequenti, che allungano i tempi di soluzione delle questioni pendenti e si dovrebbe ipotizzare una qualche forma di “reazione immediata” (oggi assente) al ritardo degli Stati membri nel fornire risposte sulla piattaforma a ciò preposta (entrambe le circostanze possono indurre lo Stato a ragionare analogamente a quanto accade, come testé ricordato, nelle procedure di infrazione)¹³⁷. Ancora, andrebbe evitato il coinvolgimento sistematico del denunciante (cui si comunica la risposta dello Stato) perché anche tale fattore allunga eccessivamente i tempi, pur assicurando trasparenza, ma incidendo negativamente sull’efficacia del dialogo. Per converso, talvolta sarebbe utile prevedere una interlocuzione tra denunciante e Stato membro, specie laddove siano contestati dati scientifici e occorra confutare la fondatezza tecnica delle censure sollevate: lo Stato, invece, neppure conosce il denunciante né il riscontro di quest’ultimo rispetto alle risposte governative alle contestazioni¹³⁸.

¹³⁷ Ad esempio, una possibile “reazione immediata” potrebbe consistere nella decisione di archiviare negativamente il *dossier Pilot* se lo Stato membro non risponde tempestivamente entro il termine fissato dalla Commissione. Pur riconoscendo che l’assenza di una risposta da parte dello Stato membro può talvolta derivare da una effettiva carenza di informazioni e sebbene tale misura non conduca necessariamente all’avvio di una formale procedura di infrazione, essa potrebbe nondimeno rafforzare l’efficacia deterrente del meccanismo.

¹³⁸ Come noto, sin dall’introduzione del sistema *EU Pilot*, la disciplina è stata oggetto di gradualni aggiustamenti. Il funzionamento originario era, infatti, parzialmente difforme da quello attuale, prevedendo «la trasmissione diretta delle risposte dell’autorità di uno Stato membro al destinatario finale», intendendosi, per «destinatario finale», il denunciante (v. la relazione della Commissione di valutazione del progetto “*EU Pilot*”, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 70 def., p. 5). Invero, spettava alla Commissione, una volta ricevuta la denuncia, qualificarla come ammissibile o inammissibile per la trattazione nel sistema *EU Pilot* e, qualora l’esame fosse stato positivo, il caso veniva registrato su una piattaforma informatica dai servizi dell’istituzione che, contestualmente, comunicavano l’avvenuta registrazione allo Stato membro interessato. Dall’avvenuta accettazione del *dossier*, lo Stato aveva dieci settimane per predisporre la risposta direttamente al denunciante (anche se, talvolta, i servizi della Commissione, con richiesta motivata, potevano richiedere una risposta in meno di dieci settimane). L’istituzione, quindi, aveva dieci settimane per valutare la risposta e comunicare le conclusioni al destinatario finale. A differenza del funzionamento odierno, quindi, la Commissione non era direttamente coinvolta nella gestione delle comunicazioni, che erano lasciate alla competenza statale. Il rapporto, in altri termini, si instaurava tra il denunciante e l’autorità nazionale e non tra quest’ultima e la Commissione, come invece avviene oggi. Il sistema attuale, caratterizzato dalla mancanza di un rapporto diretto tra il denunciante e lo Stato membro, è stato verosimilmente concepito per garantire una maggiore riservatezza ai privati e per salvaguardarli da eventuali “ritorsioni”. Tale intento si desume (sebbene indirettamente) dall’allegato alla

Quanto alla efficacia deterrente delle sanzioni, sin dalla loro previsione con il trattato di Maastricht la più attenta dottrina aveva sollevato criticità, dubitando della reale dissuasività dello strumento¹³⁹. Anche la Commissione europea, in sede di elaborazione del trattato, aveva mostrato perplessità in merito, evidenziando che l'utilità della sanzione può variare in base alla tipologia di illecito e altresì alla capacità anche finanziaria dello Stato membro (per quanto poi anche a questo fattore essa venga, come noto, parametrata): dal momento che la violazione delle norme "comunitarie" può essere espressione di una sostanziale mancanza di risorse, l'imposizione di sanzioni pecuniarie comporterebbe soltanto il rischio di aggravare la causa stessa della violazione¹⁴⁰, in una sorta, quindi, di circolo vizioso. Si è già sostenuto¹⁴¹ che la penalità degressiva – specie nel caso di illeciti strutturali, come quelli ambientali – è (o almeno dovrebbe essere) più dissuasiva e incentivante il comportamento dello Stato volto all'eliminazione dell'illecito (perché lo sforzo viene più immediatamente premiato) rispetto alla penalità fissa, che pure, ancora di recente, la Corte di giustizia ha chiarito essere quella che di regola deve essere comminata¹⁴². Eppure, vi è anche chi vede nella penalità decrescente (come pure nella somma forfettaria definita in via equitativa) il rischio che sia percepita dallo Stato come simbolica e, quindi, causa dell'attenuazione dell'autorevolezza delle sentenze della Corte. E da un certo punto di vista, la natura sistematica della violazione e le difficoltà tecniche, gestionali, operative, di coordinamento cui si è fatto riferimento (v. *supra*, § 3) che si riscontrano nell'eliminarla

Comunicazione di fine 2016, intitolato "Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea", dove è espressamente stabilito che, ai fini della «protezione dell'autore della denuncia e dei [suoi] dati personali», «[l]a comunicazione allo Stato membro dell'identità dell'autore della denuncia e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo dell'autore stesso, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati».

¹³⁹ Pur in tempi risalenti, quindi a sistema sanzionatorio appena introdotto o non ancora pienamente a regime, v. le riflessioni di G. TESAURO, *La sanction des infractions au droit communautaire*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 481 ss., spec. p. 488; S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, in *Yearbook of European Law*, 2008, p. 121 ss., spec. p. 142 ss.; ID., *The Enforcement of EU Law: the Role of the European Commission*, Oxford, 2012, p. 231.

¹⁴⁰ V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, in *Bulletin of the European Communities*, Supplement 2/91, 1991, p. 150 ss., spec. p. 151 ss.

¹⁴¹ V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 271. V. anche le riflessioni svolte *supra*, § 4.

¹⁴² V. Corte giust., 27 marzo 2025, causa C-515/23, *Commissione c. Italia*, cit., punto 121.

talvolta rischiano di rendere quasi più facile pagare la sanzione (che dunque, qualsiasi natura abbia, perde la propria capacità deterrente) che rimuovere l'inadempimento, conformandosi alla sentenza e ripristinando la legalità violata. La prassi italiana sembra confermare che l'assenza di conseguenze giuridiche irreversibili proprie della monetizzazione dell'infrazione può indurre gli Stati ad atteggiamenti di maggiore inerzia nell'eliminazione dell'inadempimento, quasi come se i costi da sostenere per correttamente rispettare gli obblighi imposti dall'Unione siano avvertiti come più onerosi che il pagamento cadenzato della sanzione inflitta, che entra di fatto a far parte del "DNA" dello Stato¹⁴³. Sempre con riferimento alla situazione italiana, una maggior dissuasività delle sanzioni, e della procedura di infrazione in generale, si potrebbe riscontrare se funzionasse meglio (*rectius*, bene) l'istituto della rivalsa, perché l'ente direttamente responsabile dell'illecito sarebbe chiamato davvero a pagare subito (ad oggi il meccanismo di cui all'art. 43 della legge n. 234/2012 è troppo complicato e sarebbe opportuna una sua modifica, da presentare anche alla Commissione europea come intervento strutturale in funzione del miglior adempimento degli obblighi UE, specie in materia ambientale).

Ancora, sempre con riguardo alle sanzioni, ci si potrebbe interrogare sull'utilità di un maggior ricorso ad esse – in chiave deterrente – come misura cautelare atipica *ex art. 279 TFUE* (ferma la ritrosia degli Stati al loro versamento e la possibilità della Commissione di procedere tramite compensazione con altri fondi laddove l'esecuzione dell'ordinanza che le impone non sia, da parte dello Stato, spontanea, nell'ottica della leale collaborazione *ex art. 4, par. 3, TUE* che dovrebbe caratterizzare anche questa procedura¹⁴⁴). Esse sono state riconosciute in buona sostanza come «guarentigia del mero rispetto formale del provvedimento giudiziario» cautelare/principale, per quanto infine [eventualmente anche] riconosciuto

¹⁴³ Si pensi, ad esempio, alla già menzionata P.I. n. 2007/2195 sui rifiuti in Campania, su cui v. le considerazioni già svolte *supra*, § 4.

¹⁴⁴ In tema v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Infrizioni statali al diritto UE; l'esecuzione delle sentenze "comunitarie" di accertamento e quelle di condanna*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, p. 104 ss. È evidente che la misura cautelare (atipica) che impone il versamento di una penalità possiede una maggiore efficacia deterrente rispetto a violazioni ambientali che, in concreto, sono rimuovibili in tempi ridotti, ciò in considerazione della natura emergenziale della misura in parola (si pensi, ad esempio, alla sanzione finalizzata ad assicurare l'esecuzione di un provvedimento inibitorio avente ad oggetto l'attività di deforestazione). Analogamente, con riguardo alla penalità *ex art. 260, par. 2, TFUE*, C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, *cit.*

come infondato ed ingiusto¹⁴⁵ e come tali, dunque, da non restituire anche se poi l'inadempimento fosse non provato; e l'obbligo del loro versamento cessa in ogni caso alla data di emanazione della sentenza *ex art. 258 TFUE*, fosse anche di accertamento della infrazione. Al momento, peraltro è da testare la loro "tenuta" in caso di penalità comminata nell'ambito di un contenzioso infra-statale avviato *ex art. 259 TFUE* venuto meno per cancellazione della causa dal ruolo a seguito di transazione tra le parti: la sentenza del Tribunale, che confermava l'impostazione testé richiamata quanto all'impiego e al significato della penalità¹⁴⁶, è stata infatti "criticata" *in parte qua* dall'Avvocato generale Kokott nelle recenti conclusioni dello scorso 10 luglio 2025¹⁴⁷ e sarà interessante verificare se la Corte seguirà il giudice di prime cure (come appare ragionevole e coerente con la pregressa giurisprudenza) o, piuttosto, i suggerimenti del suo Avvocato generale.

Passando ad un esame delle misure che potrebbero rendere più efficace l'*enforcement* della Commissione, ed iniziando a ragionare da quelle che richiederebbero una revisione pattizia (per quanto – per ragioni note e in generale – ad oggi difficilmente ipotizzabile), si potrebbe innanzitutto immaginare l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE agli illeciti ambientali, con anticipazione della sanzione all'esito della sentenza *ex art. 258 TFUE*, che anche per siffatte violazioni non sarebbe più dunque solo di accertamento, ma anche di condanna¹⁴⁸. Per

¹⁴⁵ In questo senso v. M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, cit., spec. p. 204. Tale esplicito riconoscimento delle misure cautelari atipiche come «guarentigia del mero rispetto formale del provvedimento giudiziario» cautelare/principale è stato fatto nei confronti della specifica ipotesi di comminazione di misure cautelari *ex art. 279 TFUE* nella forma di penalità. In questa prospettiva, un'ipotesi in cui vi è una "divergenza" tra giudizio cautelare e giudizio principale è la già menzionata causa C-121/21, *Repubblica Ceca c. Polonia*, ove, appunto, sono comminate penalità a titolo cautelare, senza che si giungesse alla definizione nel merito della controversia, a seguito dell'avvenuta transazione tra le parti.

¹⁴⁶ V. sentenza 29 maggio 2024, cause riunite T-200/22 e T-314/22, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:329.

¹⁴⁷ Sulle conclusioni dell'Avvocato generale Kokott in causa C-554/24 P – e, *amplius*, sulla giurisprudenza recente della Corte sulle sanzioni come misura cautelare atipica – v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, E. SAVOLDELLI, *Il fine (non) giustifica i mezzi. Accessorietà e autonomia della tutela cautelare nelle conclusioni dell'AG Kokott in Polonia c. Commissione*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025.

¹⁴⁸ La soluzione in parola si potrebbe scontrare con la difficoltà di individuare la base giuridica rilevante ai fini dell'identificazione degli atti a prevalente matrice ambientale, soprattutto in presenza di provvedimenti che contemplan più basi giuridiche. Da questo punto di vista, una riforma dei trattati richiederebbe l'adozione di una formulazione intrinsecamente vaga e generica, più consona alla natura pattizia, con il conseguente rischio di generare un contenzioso interpretativo in merito alla definizione del concetto di

tale via si assicurerebbe continuità con eventuali misure cautelari pecuniarie inflitte e, in ogni caso, la Corte potrebbe anche disporre l'esigibilità della sanzione a partire da una data diversa da quella di emanazione della sentenza (o comunque una penalità semestrale/annuale), lasciando così ancora un certo lasso temporale allo Stato per porre fine all'illecito, ed iniziando a comminare la sanzione solo se l'inadempimento persiste, appunto, ad una certa data dopo la sentenza. Ciò anche in coerenza con quanto si diceva (*supra*, § 3) circa il fatto che le norme violate in materia ambientale pongono, di regola, obblighi di risultato e che il corretto recepimento ed individuazione delle misure per ottemperare a siffatti obblighi raramente coincide con la data (ben successiva) di effettiva realizzazione dell'obiettivo fissato dalla normativa UE.

Si potrebbe altresì ragionare su una modifica della natura della sentenza della Corte (e quindi del potere ad essa riconosciuto) in modo da renderla idonea a specificare le misure che gli Stati membri sono chiamati a adottare per ottemperarvi (eventualmente, al fine di ridurre l'inevitabile maggiore onere che deriverebbe a carico dei giudici, su indicazione della stessa Commissione; indicazione che pur – si immagina – avrebbe valore di mero “ausilio interpretativo”, come accade oggi per l'importo di somma forfettaria e penalità che viene di volta in volta proposto¹⁴⁹). Tale idea era stata suggerita dalla stessa “guardiana dei trattati” in sede di lavori volti alla negoziazione del progetto di trattato sull'Unione europea, definendola una «formula più modesta e meno aggressiva» della introduzione di sanzioni¹⁵⁰. E il Parlamento europeo la aveva già caldeggiata, in uno con l'idea di comminare sanzioni agli Stati inottemperanti a una sentenza della Corte, nella risoluzione del 1983 sulla responsabilità degli Stati membri in ordine all'applicazione e al rispetto del diritto “comunitario”¹⁵¹. Una siffatta modifica potrebbe essere accompagnata da una eventuale integrazione/specificazione dell'art. 4, par. 3, TUE, ivi prevedendosi che gli

“ambiente/ambientale”. Ne deriverebbe che l'onere di delineare i confini della materia ambientale, ai fini dell'applicazione della disposizione *de qua*, sarebbe devoluto *ex post* alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, per quanto nulla escluderebbe che gli Stati specificassero, in seno alla CIG deputata alla modifica dei trattati, la formula più generica impiegata dalla disposizione pattizia, eventualmente elencando gli atti rilevanti e/o le relative basi giuridiche, se del caso delegando la Commissione ad una possibile integrazione/revisione di siffatto elenco.

¹⁴⁹ In questo senso, per tutte, v. Corte giust., 23 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione c. Repubblica Ceca*, ECLI:EU:C:2013:423, punto 43.

¹⁵⁰ V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*, cit., p. 152.

¹⁵¹ V. risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 1983, cit.

ordinamenti nazionali devono “*prevenire gli inadempimenti e risarcirne le conseguenze*”¹⁵², con ciò codificandosi, evidentemente, la giurisprudenza *Francovich*¹⁵³.

Certo pare difficile immaginare che gli Stati accetterebbero di buon grado modifiche di questo tenore, *rectius*, sarebbero disponibili ad una revisione dei trattati nei sensi indicati. E ancora più difficile sarebbe, probabilmente, una modifica tesa a conferire alla Corte di giustizia il potere di annullare la normativa nazionale incompatibile con il diritto UE, pur da tempo discussa e sempre sostenuta dalla Commissione¹⁵⁴. Si tratterebbe di riconoscere al giudice dell’Unione una sorta di potere analogo a quello di varie corti costituzionali negli Stati federali nei confronti delle leggi degli Stati federati contrarie alla costituzione federale: accertato il contrasto della normativa di uno Stato membro con una disposizione del diritto UE, la Corte avrebbe il potere di dichiarare tale normativa inapplicabile con efficacia «*erga omnes*», o anche di invalidarla. «Un’arma» di questo tipo, scriveva la Commissione, «è efficace tuttavia solo quando si tratti di un atto nazionale di natura commissiva. Il ricorso ad essa non consente di risolvere i numerosi casi di infrazioni derivanti da un comportamento omissivo degli Stati membri. Inoltre [riconosceva la stessa Commissione], pur senza arrivare alla [...] ipotesi dell’avocazione o della sostituzione, anch’essa corre fortemente il rischio di non essere accettata, data la possibilità di ingerenza negli ordinamenti giuridici nazionali che conferisce alla Corte di giustizia»¹⁵⁵.

Quanto, poi, ad alcuni possibili interventi migliorativi dell’efficacia dell’*enforcement*, che non necessitano di una revisione dei trattati (come tali anche meno rischiosi, perché una modifica oggi delle disposizioni pattizie potrebbe anche aprire a scenari di riduzione delle competenze dell’Unione e, per quanto di interesse in questo scritto, di riduzione dei poteri di Commissione e Corte nella gestione delle infrazioni), senz’altro può essere utile un uso più massiccio del riesame e degli altri menzionati strumenti alternativi/preventivi: per quanto, come visto (*supra*, § 2), non si tratti di

¹⁵² V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission, cit.*, p. 152. La Commissione proponeva addirittura di «prevedere il potere delle istituzioni di prendere le misure di armonizzazione o di coordinamento. Anche se, infatti, le disposizioni da emanare in materia devono continua[re] ad essere in primo luogo di competenza degli ordinamenti interni degli Stati membri, [poteva] risultare necessario assicurare un minimo di coerenze fra tali ordinamenti».

¹⁵³ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991: 428.

¹⁵⁴ V. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission, cit.*, p. 152.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 152.

strumenti di *enforcement* in senso stretto, essi sono (percepiti come) validissimi supporti per le pubbliche amministrazioni incaricate di dare attuazione alla normativa UE, indicando le modalità più corrette per conformarsi agli obblighi UE; e se il loro scopo è quello di prevenire, appunto, l'apertura di procedimenti di infrazione e/o *Pilot* (o altresì l'invio di lettere amministrative) allora indubbiamente, in un ragionamento complessivo, il loro impiego più sistematico e incisivo dovrebbe migliorare la conformità delle normative nazionali al diritto UE e ridurre il numero e la consistenza degli illeciti.

Ancora, ci si può chiedere se la Commissione prima e la Corte poi potrebbero tenere conto in funzione “premiale”, incentivante, e quindi in chiave di attenuante in qualche modo in sede di proposta e definizione delle sanzioni (*sub specie*, della somma forfettaria), di eventuali investimenti degli Stati membri in fonti di energia rinnovabili¹⁵⁶. E così si potrebbe ipotizzare – come sembra prospettato dall'Avvocato generale Kokott in un caso contro la Bulgaria¹⁵⁷ – una migliore perimetrazione degli addebiti già nella lettera di messa in mora nella procedura *ex art.* 260, par. 2, TFUE (se non, addirittura, nel parere motivato *ex art.* 258 TFUE), vista la correlazione con le sanzioni che infine si possono comminare se l'inadempimento originariamente contestato viene accertato dalla Corte e poi persiste dopo la prima sentenza e viene avviato un secondo procedimento. Maggiore è la chiarezza delle censure, infatti, più lo Stato membro è in grado mettere in essere le specifiche misure di adeguamento necessarie per evitare sanzioni o, comunque, il loro prolungato pagamento. Anche se è indubbio che il fatto

¹⁵⁶ A favore di una soluzione di questo tipo sembra esprimersi, ad esempio, F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, cit., p. 17, là dove, con riferimento al caso della Centrale eolica di Derrybrien (sentenza 12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2019:955), «avente ad oggetto la sanzione nei confronti dell'Irlanda per aver mancato all'obbligo di effettuare una valutazione di impatto ambientale –già in precedenza accertato – rispetto alla costruzione di una centrale eolica, [...] non [aveva] minimamente apprezzato la circostanza che si trattasse di un impianto produttivo di energia rinnovabile, né che tale impianto fosse ormai da tempo in funzione» ritenendo comunque l'infrazione piuttosto grave.

¹⁵⁷ V. conclusioni del 17 novembre 2022, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit., spec. parr. 35-37. Nel caso in parola, poi, la Corte (con la citata sentenza del 16 marzo 2023) ha stabilito che nella lettera di diffida inviata alla Bulgaria, la Commissione non aveva dimostrato «*prima facie* e con la dovuta chiarezza» la mancata esecuzione alla sentenza *ex art.* 258 TFUE resa nel 2017, adducendo solo evidenze e dati relativi a inadempimenti constatati nel corso degli anni 2015 e 2016, e non nel corso del 2017, vale a dire a seguito della sentenza della Corte (punto 31). A causa di questo vizio nella procedura precontenziosa, come già visto *supra*, § 4, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile.

che l'inadempimento sia generale e persistente, sistematico e strutturale e che la Commissione spesso raggruppi le contestazioni relative ad una prassi generalizzata, può rendere più complessa la definizione puntuale e circoscritta dello stesso.

Infine, benché si tratti di intervento per certi versi forse più "impegnativo" da realizzare, sembra opportuno ragionare su di un possibile "cambio di destinazione d'uso" della penalità *ex art. 260, par. 2, TFUE*, talora (come visto) non davvero efficace perché l'eliminazione dell'inadempimento è spesso assai complicata, lunga e gravosa. Anziché versata "sul conto Risorse proprie UE" (cui peraltro a partire dal 2017 non si fa più – correttamente – riferimento nelle sentenze della Corte), la penalità potrebbe essere utilizzata – secondo le indicazioni della Corte di giustizia e sotto il controllo della Commissione – per eliminare la violazione riscontrata¹⁵⁸. Le penalità – al pari delle somme forfettarie – confluiscono nel bilancio dell'Unione nella categoria residuale delle "altre entrate". Nel 2023 sono stati versati al bilancio dell'Unione, come sanzioni all'esito di procedure di infrazione, 236 milioni di euro, su di un totale di 98,8 miliardi di altre risorse e 248,4 miliardi totali di risorse; la previsione per il 2024 è di un versamento della stessa natura pari a circa 392 milioni. Il futuro andamento non è prevedibile e non si tratta certo di somme particolarmente rilevanti, specie se il ragionamento venisse fatto in relazione alle sole penalità. Tutto considerato, una modifica siffatta potrebbe essere ben accettata dagli Stati membri e altresì dalla "guardiana dei trattati", essendo utile sia al fine di (aiutare lo Stato a) eliminare l'infrazione sia, in un'ottica più di sistema, per assicurare il rispetto e l'effettività più tempestivi del diritto UE. E da questo punto di vista, la soluzione sarebbe "win-win" e ciò potrebbe forse tacitare la possibile obiezione della natura in qualche modo "premiale" della modifica, a favore di uno Stato che è comunque inadempiente, in controtendenza rispetto al carattere deterrente della condanna (che comunque verrebbe confermato dalla comminazione della somma forfettaria la cui destinazione d'uso resterebbe invariata)¹⁵⁹. Infine,

¹⁵⁸ In questo senso v. sempre le conclusioni dell'Avvocato generale Kokott nella causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria, cit.*, par. 108, dove si legge che non possibile comminare una penalità e comunque non è ragionevole l'imposizione della somma forfettaria benché alla scadenza del termine di cui alla lettera di messa in mora lo Stato fosse ancora inadempiente, perché esso dovrebbe «investire le sue scarse risorse nel miglioramento della qualità dell'aria».

¹⁵⁹ E, ancora, la deterrenza sarebbe confermata dal fatto che il mancato impiego dei fondi destinati ad eliminare il persistente inadempimento per la finalità (appunto) indicata

come anticipato, tale soluzione avrebbe anche il pregio di non necessitare di alcun intervento di revisione del diritto primario, né, a ben vedere, forse del diritto derivato¹⁶⁰, potendo probabilmente profilarsi tramite un “semplice” cambio di impostazione della giurisprudenza della Corte di giustizia. Infatti, le somme in parola sono annoverabili, come detto, tra le “altre entrate” di cui all’art. 311 TFUE e la loro “base giuridica”, per la “costruzione” del bilancio UE, pare rinvenibile nello stesso art. 260 TFUE, che nulla dice in merito alla destinazione delle stesse.

potrebbe essere contestato dalla Commissione europea – al pari della loro distrazione – con l’avvio di una nuova procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*.

¹⁶⁰ Non pare, infatti, necessario modificare la decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007 (e successive modifiche), relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, né la decisione della Commissione C(2013) 2488 final del 2 maggio 2013 sulle disposizioni relative alla procedura interna per il recupero delle somme derivanti da ammende, somme forfetarie e penalità di cui ai trattati, che sostituisce precedente decisione C(2011) 4212 final del 17 giugno 2011.

I rapporti tra aiuti di Stato, tutela dell'ambiente e politica industriale*

di DANIELE GALLO**

SOMMARIO: 1. La relazione tra sviluppo sostenibile, ambiente, aiuti di Stato e politica industriale. – 2. Aiuti di Stato e promozione delle energie verdi. – 3. Gli aiuti di Stato quale strumento della nascita politica industriale europea. – 4. Le novità introdotte dal *Clean Industrial Deal* e dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework*. – 5. Conclusioni.

1. La relazione tra sviluppo sostenibile, ambiente, aiuti di Stato e politica industriale

Sono due i punti critici da cui muovere per trattare di aiuti e ambiente e, più in generale, di ambiente e diritto dell'Unione europea, tenuto conto delle esigenze sottese alla nascita politica industriale europea. Esigenze che non possono essere trascurate, come si evince dal dibattito odierno in seno a Stati membri ed Unione e com'è dimostrato dalla risonanza acquisita dai rapporti Letta e Draghi¹. Risonanza alla quale di recente, in maniera solo in parte soddisfacente, è seguito un mutamento di prospettiva in seno alle istituzioni UE, come si vedrà *infra*, al § 4. Il primo di questi punti non è propriamente “giuridico”, mentre il secondo attiene al diritto dell'Unione, in particolare, alla disciplina sugli aiuti di Stato, oggetto specifico di questo contributo.

Il primo punto si poggia sulla premessa, ovvia per alcuni, molti, ma sorprendentemente non per tutti², che il cambiamento climatico è un dato

* L'autore ringrazia il professor S.M. Carbone, i colleghi e le colleghe genovesi, tra cui le professoressa C. Cellerino, P. Ivaldi, I. Queirolo e C. Tuo e i professori F. Munari e L. Schiano di Pepe, e tutti i partecipanti al convegno, nonché, per i riferimenti bibliografici contenuti nel saggio, il dott. Giuseppe Frasoni. Il testo è aggiornato a metà novembre 2025.

** Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Luiss Guido Carli.

¹ Si veda E. LETTA, *Much More than a Market – Speed, Security and Solidarity*, p. 39 ss <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>; M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part A*, p. 11 ss. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.

² Si vedano, ad esempio, D. TRUMP, *US President Donald Trump address to the United Nations General Assembly*, 25 settembre 2025 <https://www.astrid->

acquisito, così come lo sono i suoi effetti sul territorio³. Tuttavia, a essere acquisita è anche la consapevolezza, non soltanto in seno all'industria ma anche alle istituzioni europee, che il *Green Deal*⁴, e tutto quel che comporta⁵, presenta molteplici profili problematici ed è per questa ragione che oggi è in via di ridefinizione⁶. I dubbi e le critiche in merito al settore dell'*automotive*, al centro del dibattito in Italia e altrove⁷, rendono palese fino a che punto prese di posizioni manichee non siano la risposta più adeguata ai fini di un'efficace politica ambientale. Non lo sono perché, in

online.it/static/upload/trum/0001/trump-un-23-9-25.pdf; K. DAYARTNA, *Cooling the Climate Hysteria: Separating Fact from Fiction*, Washington D.C., 2025; R. SPENCER, *Global Warming: Observations vs. Climate Models*, in *The Heritage Foundation*, 2024 <https://www.heritage.org/environment/report/global-warming-observations-vs-climate-models>.

³ Si vedano, *inter alia*, J. R. SHADRICK, D. H. ROOD, M. D. HURST, M. D. PIGGOTT, B.G. HEBDITCH, A. J. SEAL, K. M. WILCKEN, *Sea-level rise will likely accelerate rock coast cliff retreat rates*, in *Nat. Commun.*, 2022, p. 1; P. BORRELLI, D.A. ROBINSON, P. PANAGOS, E. LUGATO, J. E. YANG, C. ALEWELL, D. WUEPPER, L. MONTANARELLA, C. BALLABIO, *Land use and climate change impacts on global soil erosion by water (2015-2070)*, in *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.*, 2020, p. 117; D.M. NIELSEN, P. PIEPER, A. BARKHORDARIAN, P. OVERDUIN, T. ILYINA, V. BROVKIN, J. BAEHR, M. DOBRYNIN, *Increase in Arctic coastal erosion and its sensitivity to warming in the twenty-first century*, in *Nat. Clim. Chang.*, 2022, p. 263.

⁴ Per uno sguardo d'insieme circa le misure ricomprese nel *Green Deal* cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

⁵ Si vedano, per uno sguardo d'insieme, V. LEMONNIER, *The EU Green Deal Industrial Plan*, in *ESTAL*, 2023, p. 123; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *CMLR*, 2022, 19.

⁶ Si vedano, *inter alia*, N. DE SADELEER, *The European Green Deal: greenwashing compounded by deregulation (Omnibus Law) or a genuine paradigm shift?*, in *EJRR.*, 2025, p. 1; M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *federalismi.it*, 2025, p. 144; V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita"? Orientamenti politici dell'Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *federalismi.it*, 2025, p. 67. Ciò è dimostrato paradigmaticamente dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM(2025) 85 final, non pubblicato in Gazzetta Ufficiale ("*Clean Industrial Deal*"), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085> su cui si veda *infra*, § 3.

⁷ Si veda M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part B*, p. 140 ss. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059; K. INAGAKI, A. BOUNDS, P. NILLSON, *EU eases emissions rules on petrol cars to help industry*, in *Financial Times*, 2025 <https://www.ft.com/content/4a57211a-b8fa-408d-b222-0e35d0e75f36>; A. KAZMIN, G. RICOZZI, A. HANCOCK, G. CHAZAN, *Italian PM Giorgia Meloni condemns EU's green rules for struggling auto industry*, in *Financial Times*, 2024 <https://www.ft.com/content/73718833-47e2-45c9-94fe-072dc30fcd89>.

questo ambito come in molti altri, il pilastro ambientale tende a porsi in conflitto con il pilastro sociale e con il pilastro economico. Detto in altri termini, e con parole più prosaiche, lo sviluppo sostenibile è categoria, come noto, complessa, stratificata, poliedrica proprio perché la protezione dell'ambiente è obiettivo naturalmente interconnesso con sviluppo sociale e sviluppo economico⁸. L'effettiva integrazione tra i pilastri è evidentemente lo strumento che più consente di perseguire la sintesi tra interessi, in astratto e in concreto, contrapposti.

È chiaro che le politiche di contrasto al cambiamento climatico siano indispensabili; ne dipende a lungo termine la nostra sopravvivenza. Tuttavia, sono politiche che richiedono necessariamente la trasformazione, progressiva, inesorabile e radicale, dell'industria. Industria che allo stato, soprattutto in alcuni paesi, non è preparata alla trasformazione che le è richiesta e, quindi, tramite i suoi rappresentanti⁹, ne sottolinea i profili controversi.

La narrazione per cui il combustibile fossile è il “male”, seppure evidentemente corretta dal punto di vista della salvaguardia dell'ambiente, apre a molteplici considerazioni non scontate che investono la tenuta dei due sopra richiamati pilastri dello sviluppo sostenibile. Un conflitto tra sviluppo economico, “progresso” sociale e tutela dell'ambiente, che era già stato intuito e preconizzato – come, del resto molto altro – già da Pier Paolo Pasolini, nell'ottica dell'industrializzazione galoppante dell'Italia degli anni Sessanta, ben prima della pubblicazione del Rapporto Brundtland¹⁰. Negli *Scritti corsari*, infatti, Pasolini scriveva che lo sviluppo economico è soltanto una chimera se non è anche associato al progresso sociale e al rispetto dell'ambiente. Scriveva altresì che l'ambiente è valore trasversale

⁸ Si vedano, *ex multis*, F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, I ed., p. 136 ss.; A. FODELLA, *I principi generali*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2010, I ed., p. 95 ss. e, in particolare, p. 122 ss.; P. SANDS, J. PEEL, A. FABRA, R. MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2018, IV ed., p. 8 ss. e p. 842 ss., nonché, da ultimo, M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2025, I ed., p. 60 ss.

⁹ Cfr., tra le dichiarazioni del Presidente di Confindustria in Italia: E. ORSINI, *Relazione del Presidente Assemblea 2025*, Bologna, 27 maggio 2025, p. 7 e, in termini ancor più decisi, E. ORSINI, *Relazione del Presidente Assemblea 2024*, Roma, 18 settembre 2024, p. 11, dove è riportato quanto segue: «[I]o dico con chiarezza, in accordo con i colleghi delle Confindustrie europee: il *Green Deal* è impregnato di troppi errori che hanno messo e mettono a rischio l'industria. Noi riteniamo che questo non sia l'obiettivo di nessuno. La decarbonizzazione inseguita anche al prezzo della deindustrializzazione è una *debacle*».

¹⁰ G.H. BRUNDTLAND, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Ginevra, 1987, p. 1 ss.

da integrare in tutte le politiche di sviluppo industriale¹¹. Parole che immediatamente inducono l'europista a soffermarsi sul potenziale insito nell'art. 11 TFUE¹².

Un esempio rende bene l'idea della tensione esistente tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, con riferimento al ruolo di istituzioni UE e Stati membri nel tentare di contemperare i differenti valori in gioco: le istituzioni UE, nel periodo post-Covid e post-invasione dell'Ucraina, per mezzo del regolamento UE 2022/1854, hanno introdotto un *cap* temporaneo, cioè un tetto agli extra-ricavi generati anche e soprattutto da parte dei produttori da energie rinnovabili¹³. In Italia, addirittura, il tetto, adottato qualche mese prima dell'entrata in vigore del regolamento, era più stringente di quello europeo, avendo trovato applicazione per circa sei mesi *soltanto* nei confronti (di perlomeno alcuni) dei produttori di energie rinnovabili¹⁴. La decisione, sia quella europea che quella italiana, di introdurre un siffatto tetto si spiega se si considera che tali produttori, avendo avuto accesso ad ingenti incentivi negli anni precedenti, a differenza dei produttori di energia da combustibili fossili, non erano stati "colpiti" dall'aumento senza precedenti dei costi del combustibile, in particolare del gas, determinatosi a causa del conflitto russo-ucraino, e avevano dunque beneficiato di un incremento inaspettato e molto significativo dei loro ricavi.

Si tratta di una politica controintuitiva, se il parametro sono la protezione dell'ambiente e la promozione delle rinnovabili; non è però controintuitiva se i parametri sono il riequilibrio del mercato, la riduzione degli svantaggi comparativi tra produttori di energia e la previsione di un

¹¹ Si veda, P. PASOLINI, *L'articolo delle lucciole e Sviluppo e progresso*, in *Scritti corsari*, Milano, 1999 (ristampa), rispettivamente pp. 404-411 e pp. 455-458.

¹² «[L]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

¹³ Cfr. il regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia, GU L 261 del 7.10.2022, pp. 1-21 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1854/oj/ita>, al centro di molteplici rinvii pregiudiziali, sia d'interpretazione sia di invalidità. Quanto ai rinvii del primo tipo, cfr., tra gli altri, la causa C-153/25, *Acea Produzione e a.*, instaurata a seguito del rinvio della Corte costituzionale con ord. 20 febbraio 2025, n. 21, ECLI:IT:COST:2025:21. Quanto ai rinvii di validità, cfr., ad esempio, i rinvii della *High Court* irlandese e del *Grondwettelijk Hof* belga, iscritti al ruolo della CGUE, rispettivamente, come causa C-533/24, *Vermilion Energy Ireland e a.* e causa C-358/24, *Varo Energy Belgium e a.*

¹⁴ Cfr. causa, ancora in corso, Corte giust., causa C-423/23, *Secab Soc. coop. c. ARERA e a.* e Corte giust., 1 agosto 2025, causa C-514/23, *Tiberius Holding S.r.l. c. GSE*, ECLI:EU:C:2025:597.

contributo di solidarietà a favore di imprese penalizzate dall'aumento del prezzo del gas e degli utenti vessati dall'aumento delle bollette. In questo senso, potrebbe dirsi che il valore della solidarietà redistributiva ha prevalso sul valore della tutela ambientale.

Il secondo punto critico dal quale muovere quanto ad ambiente, politica industriale e diritto UE attiene alla disciplina degli aiuti di Stato. Uno strumento, quello delle sovvenzioni, che va letto necessariamente dal punto di vista del giusto bilanciamento tra transizione ecologica, tutela della concorrenza ed eguaglianza tra imprese e tra Stati. Il tema, come ben sappiamo¹⁵, è quello di Stati che, non particolarmente indebitati, possono sovvenzionare le loro imprese, ad esempio protagoniste della transizione energetica ed ecologica, e altri Stati, indebitati, che non hanno la medesima libertà. Relativizzare il divieto di aiuti di Stato, fare sistematicamente come la Commissione ha sostanzialmente fatto, in termini di compatibilità degli aiuti notificati, a partire dal 2020, grazie ai *temporary frameworks*, in parecchi settori d'interesse economico generale, compreso quello energetico¹⁶, non significa soltanto, com'è giusto che sia, rafforzare le implicazioni sociali dell'economia, appunto, "sociale", di mercato che si situa al cuore del modello europeo di società ed economia¹⁷. La

¹⁵ Si veda C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"* in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2021, p. 110.

¹⁶ In particolare, il sistema dei *temporary framework* adottati dal 2020 al 2025 è ruotato intorno a due principali strumenti: la Comunicazione della Commissione su un Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, 2022/C 426/01, GU C 426 del 9.11.2022, pp. 1–34 ("TCF") [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109(01)) e la successiva Comunicazione della Commissione su un Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, 2023/C 101/03, GU C 101 del 17.3.2023, pp. 3–46 ("TCTF") [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0317\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023XC0317(01)), entrambi più volte modificati. Sulla base di tale regime, dal marzo 2022 al giugno 2024 sono stati approvati circa € 796 miliardi di aiuti; cfr. Commissione Europea, *Competition State Aid Brief*, febbraio 2025, p. 1 https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/caca35f8-a881-475e-8ca7-c204e702fe99_en?filename=state_aid_brief_1_2025_kd0125001enn_ukraine.pdf. Tra le decisioni più rilevanti adottate nel settore energetico cfr., a titolo esemplificativo, la decisione SA.109161 con cui sono stati approvati € 10.82 miliardi alla Francia per incentivare l'utilizzo dell'energia eolica e la decisione SA.115179 con cui è stato approvato un regime di aiuti italiano pari a € 9.7 miliardi per sostenere la produzione di energie rinnovabili.

¹⁷ Cfr. il preambolo del TUE, ove gli Stati Membri ribadiscono il loro impegno a «promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio

relativizzazione del divieto di aiuti presenta un “lato oscuro” poiché determina disparità tra imprese e tra Stati. Gli obiettivi di economia sociale di mercato, per dare vita a un’integrazione virtuosa dei mercati e dei diritti, non possono essere perseguiti a costo di frammentare il mercato e accentuare una concorrenza “sleale”, di tipo regolatorio, tra Stati membri.

Ciò non significa che gli Stati debbano astenersi dal finanziare le imprese stabilite sul loro territorio per realizzare obiettivi strategici, come quello di promozione e protezione dell’ambiente. Al contrario, come scritto da F. Munari, il *core* della disciplina sugli aiuti è passato dall’analisi del loro impatto distorsivo del mercato e della concorrenza alla loro valutazione in termini di «strumenti per promuovere detti obiettivi strategici», tra cui la tutela dell’ambiente, ma anche il rafforzamento della politica industriale europea¹⁸. In quest’ottica, tali obiettivi strategici fungono da elemento costitutivo di detta politica. Una politica che, pur rientrando nella competenza di supporto dell’Unione ex art. 6 TFUE¹⁹, ha per sua natura un’importanza crescente. Un’importanza crescente perché la nascita e il consolidamento della politica industriale europea è sfida esistenziale per l’Unione, soprattutto in un’epoca, come quella attuale, connotata da accese tensioni tra Stati Uniti, Unione e altri Stati sotto i profili, anche e soprattutto, commerciale ed economico. La politica industriale europea ha importanza crescente anche perché, come la politica ambientale, ha carattere trasversale e, per consolidarsi, necessita di un’applicazione integrata di principi e norme del diritto UE, considerato che il principio delle competenze di attribuzione

dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell’ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell’integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori», e l’art. 3, par. 3, TUE, ove è sancito che l’Unione si «adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente». Sul punto, sia consentito un rinvio a D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, Torino-Londra-New York, 2021, I ed., p. 91 ss.

¹⁸ Si veda F. MUNARI, *Riconciliare Competitività Industriale e cd. Twin Transition nell’Unione Europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2025, p. 1, p. 7 s.

¹⁹ «[L]’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa».

non va inteso in termini statici e rigidi²⁰ e che la sussidiarietà è limite all'azione dell'Unione ma anche, insieme alla *preemption*, straordinaria opportunità per l'intervento delle istituzioni UE²¹.

2. Aiuti di Stato e promozione delle energie verdi

Alla luce delle riflessioni che precedono, va ora indagato il bilanciamento tra il divieto di aiuti di Stato, cristallizzato, come noto, nell'art. 107 TFUE, la protezione dell'ambiente, perseguibile anche tramite gli aiuti²², sulla base, tra gli atti più recenti, della Comunicazione della Commissione sulla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia²³, e la promozione delle energie verdi²⁴,

²⁰ Sul punto, si vedano le riflessioni di M. DOUGAN, *EU competences in an age of complexity and crisis: challenges and tensions in the system of attributed powers*, in *CMLR*, 2024, p. 93, p. 127 ss.

²¹ Sui rapporti tra *pre-emption* e il principio di sussidiarietà si vedano, *inter alia*, A. ARENA, *Excercise of EU competences and pre-emption of Member States' powers in the internal and external sphere: towards "grand unification"?*, in *Yb. Eur. Law.*, 2016, p. 28; E. B. CROSS, *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: a framework for analysis*. in *CMLR*, 1992 p. 447; A. GOUCHA SOARES, *Pre-emption, conflicts of powers and subsidiarity*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 132.

²² Cfr. Corte giust., 26 aprile 2018, causa C-233/16, *ANGED*, ECLI: EU:C:2018:280, punti 50-56. Si considerino, inoltre, le Conclusioni dell'AG Kokott del 17 ottobre 2024, causa C-453/23, *E. sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2024:898, punto 33, dove è scritto che «ogni legislatore p[uò] perseguire anche obiettivi extrafiscali (come la tutela dell'ambiente) mediante il diritto tributario. Siffatti obiettivi sono rilevanti anche nel diritto relativo agli aiuti di Stato».

²³ Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia*, 2022/C 80/01, in GU C 80 del 18.2.2022, pp. 1–89 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52022XC0218%2803%29>.

Su questa comunicazione si veda A METAXAS, *The new State Aid Guidelines on Climate, Environmental Protection and Energy: what changes do they bring?*, in L. HANCHER, I. HERRERA ANCHUSTEGUI (a cura di), *Research Handbook on EU Competition Law and the Energy Transition*, Cheltenham, 2024 e T.G. ILIOPOULOS, *State aid assessment for renewable energy support schemes: deconstructing the Guidelines on State aid for Climate, Environmental Protection and Energy, in view of the recent major crises*, in *Rev. Eur. Ad. Law*, 2024, p. 45. Sugli altri atti concernenti aiuti, ambiente ed energia si veda, per una visione di ampio respiro, K. BOURGEOIS, L. HANCHER, D. IRISARRI LOLIN, *State Aid for Energy and Environmental Protection*, in L. HANCHER, Y. DE VRIES, F.M. SALERNO (a cura di) *EU State Aids*, Londra, 2025, VII ed., in corso di pubblicazione, nonché, C. QUIGLEY, *European State Aid Law and Policy*, 2022, New York, IV ed., p. 251 ss. e p. 442 ss.

²⁴ Cfr., di recente, Corte giust., 1 agosto 2025, causa C-514/23, *Tiberius Holding S.r.l. c. GSE*, *cit.*, punto 49; Corte giust., 7 marzo 2024, causa C-558/22, *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, ECLI:EU:C:2024:209; Corte giust., 22 settembre 2020, causa C-594/18, *Austria c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:742, punti 39-51.

assicurata, in particolare ma non soltanto²⁵, dalla direttiva 2018/2001 sulla promozione delle energie rinnovabili²⁶.

Lo studio della prassi di Commissione e Corte di giustizia rende evidente quale sia l'obiettivo ultimo delle istituzioni UE: facilitare l'approvazione di aiuti di Stato volti a ridurre il costo di produzione dell'energia rinnovabile senza alterare in misura sproporzionata la struttura concorrenziale del mercato interno. Come ricorda L. Hancher, infatti, il rischio è che un utilizzo massiccio di aiuti di Stato freni le imprese dal perseguire l'innovazione e abbassare i costi, per un verso, e, per l'altro, che operatori produttori di energia non rinnovabili siano discriminati in misura ingiustificata.²⁷ Il principio di proporzionalità si pone, dunque, come spesso avviene quando si tratta di bilanciare interessi del mercato e interessi extra-economici, al centro dell'approccio europeo. Peraltro, come accade con l'insieme dei c.d. *public goods*, un approccio modulato sul principio di proporzionalità è l'unico che consente flessibilità nella valutazione di misure pubbliche, quale l'erogazione di aiuti di Stato nei settori chiave della transizione energetica. Si tratta di un principio che consente, più di altri, di tenere conto del contesto, dell'epoca storica, della portata degli interessi in gioco così da contemperarli al meglio: protezione dell'ambiente, salvaguardia della concorrenza e del mercato libero, sviluppo sociale e crescita economica.

²⁵ Cfr., il regolamento (UE) n. 2024/1735 del 13 giugno 2024 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, GU L 2024/1735 del 28.6.2024 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj/eng>; il regolamento (UE) n. 2023/1315 della Commissione del 23 giugno 2023 recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE) 2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, GU 167 del 30.6.2023, pp. 1-90 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32023R1315>; Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, 2021/C 528/02, in GU C 528 del 30.12.2021, pp. 10-18 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c6681395-4ded-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

²⁶ Cfr. direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, GU L 328 del 21.12.2018, pp. 82-209 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/ita>.

²⁷ Si veda L. HANCHER, A. DE HAUTECLOCQUE, *Strategic autonomy, RePowerEU and the internal energy market: untying the Gordian Knot*, in *CMLR*, 2024, p. 55, p. 69.

Ne è dimostrazione, con riferimento alla prassi decisionale della Commissione, la circostanza che le semplificazioni introdotte dalla Comunicazione sopra menzionata riguardano tutte l'estensione, la portata e i limiti connessi all'applicazione del principio di proporzionalità all'interno della valutazione operata sulla compatibilità degli aiuti notificati ai sensi dell'art. 107, par. 3 lett. c) TFUE relativi «allo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche». In un tale quadro, nelle due recenti saghe sulla costruzione di idrogenodotti (*hydrogen core networks*) in Romania²⁸ e Germania²⁹ possono essere rilevate due costanti nell'*iter* motivazionale della Commissione che l'ha portata a non sollevare alcun profilo critico quanto alla compatibilità degli aiuti, molto considerevoli, che i due Stati intendevano erogare: per un verso, attribuzione di un ruolo cruciale alla valutazione circa la “proporzionalità” degli aiuti rispetto all'obiettivo da essi perseguito³⁰ e, per altro verso, il *favor* per la promozione delle fonti di energia rinnovabili³¹.

Per quanto riguarda le Corti UE, diverse recenti pronunce illustrano l'ambivalenza insita nella disciplina sugli aiuti di Stato in relazione al settore ambientale ed energetico, ossia promozione della transizione ecologica, per un verso, e, per l'altro, tutela della concorrenza. In alcune sentenze la Corte di giustizia sottolinea l'utilità del finanziamento a favore delle imprese che sono protagoniste della transizione verde. Un esempio è la causa C-558/22 *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, nella quale la Corte doveva valutare se la normativa italiana in materia di “certificati verdi” potesse essere considerata in violazione dell'articolo 107 TFUE. In particolare, nell'analizzare il criterio della “selettività”, la Corte spiega che la misura in questione, palesemente a favore dei produttori di energia rinnovabile, poteva essere giustificata qualora la natura stessa del mercato dell'energia elettrica

²⁸ Cfr. Romania – Regime di aiuti per sostenere la capacità per la produzione di idrogeno rinnovabile (reintroduzione del regime SA.102003) SA.113739 (2024/NN) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202436/SA_113739_56.pdf.

²⁹ Cfr. Germania – aiuto per la costruzione di un *Hydrogen Core Network* in Germania (SA.113565) (2024/N) https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202438/SA_113565_72.pdf.

³⁰ Romania, Decisione SA.102003, *cit.* punto 100 ss.; Germania, Decisione SA.113565, *cit.*, punti 136 ss.

³¹ Ciò si evince in particolar modo dalla parte delle decisioni relative al bilanciamento tra gli effetti positivi e negativi delle misure di aiuto, dove la Commissione ha, in termini piuttosto apodittici, affermato che l'obiettivo della decarbonizzazione è in ogni caso considerato come prevalente su eventuali effetti negativi in termini di distorsioni concorrenziali. Cfr. Romania, Decisione SA.102003, *cit.*, punti 129-131 e Germania, Decisione SA. 113565, *cit.*, punti 170-175.

in Italia fosse tale da richiedere necessariamente la presenza di un'offerta concorrenziale di energia verde sul mercato³². Insomma, in questa causa l'aiuto è funzionale a garantire la concorrenza piuttosto che soltanto la protezione dell'ambiente. La proporzionalità, come osservato in merito alla prassi della Commissione, assume una rilevanza straordinaria, dal momento che la Corte di giustizia, da un lato, restringe le maglie della nozione di selettività, consentendo a misure di supporto energetico di non essere considerate come aiuti di Stato e, dall'altro, si cura di assicurare che tale restringimento, senz'altro funzionale a un miglior raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di transizione ecologica, non alteri *eccessivamente* la struttura concorrenziale del mercato.

In altre sentenze, invece, i giudici UE sacrificano sull'altare della concorrenza e del mercato interno gli obiettivi ambientali, che vi sono in contrasto. Nella causa T-626/20 *Landwärme c. Commissione*³³, infatti, il Tribunale UE presta particolare attenzione agli effetti dannosi derivanti dal cumulo di diversi aiuti di Stato concessi da più di uno Stato membro ad operatori che fabbricano prodotti simili (il cd. cumulo transfrontaliero). In particolare, in questo caso, il Tribunale nota che un produttore di biometano danese aveva ricevuto un indebito vantaggio concorrenziale in quanto approfittava sia di aiuti di Stato ricevuti in Danimarca (paese di produzione) sia di aiuti di Stato erogati dalla Svezia (paese di vendita). In particolare, il Tribunale stabilisce che la Commissione aveva errato, nell'esercizio dei suoi poteri ai sensi dell'art. 108 TFUE, a non considerare l'impatto negativo sulla concorrenza derivante dal cumulo transfrontaliero, a nulla rilevando che le allora Linee Guida in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020³⁴ sulla base delle quali gli aiuti in questione erano stati approvati non affrontassero espressamente il tema.

La giurisprudenza di Tribunale e Corte di giustizia, pertanto, dimostra che la promozione delle energie rinnovabili, pilastro della politica di protezione dell'ambiente dell'Unione, non è finalità assoluta ma relativa: non soltanto la politica industriale, ma anche le finalità di libero mercato e

³² Corte giust., 7 marzo 2024, causa C-558/22, *ARERA c. Fallimento Esperia e GSE*, cit., punti 80-95.

³³ Trib., 21 dicembre 2022, causa T-626/20, *Landwärme c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:853.

³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020, 2014/C 200/01, GU C 200 del 28.6.2014, pp. 1–55 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52014XC0628(01)).

concorrenza ostano a una politica *green* “senza se e senza ma”, vista in termini messianici, da parte delle istituzioni UE.

3. Gli aiuti di Stato quale strumento della nascita politica industriale europea

Tenuto conto delle considerazioni *supra*, nei §§ 1-2, è evidente che qualsiasi ruolo degli aiuti di Stato in chiave di tutela dell’ambiente non possa prescindere da un maggiore coinvolgimento delle istituzioni UE. Un’efficace politica ambientale ed energetica deve essere necessariamente condotta in modo complementare a una politica industriale autenticamente europea. In questo senso, il Rapporto Draghi coglie un punto centrale: il necessario trasferimento della disciplina degli aiuti di Stato dal livello nazionale a quello europeo per quelle che nel Rapporto sono definite «le decisioni e le funzioni di mercato di rilevanza transfrontaliera»³⁵. È, dunque, oramai imprescindibile assicurare un maggiore coordinamento a livello europeo tra le misure di aiuti di Stato adottate singolarmente dalle autorità nazionali così da contrastare i rischi di frammentazione del mercato associati a uno squilibrio tra Stati e tra imprese, quale risultato di agevolazioni distorsive e discriminatorie.

Nella pluralità di strumenti proposti per garantire maggiore comunitarizzazione, nel Rapporto Draghi è dato grande peso a una specifica forma di aiuti di Stato, ovvero quelli finalizzati a finanziare gli “Importanti Progetti Comuni di Interesse Europeo” (o “IPCEI”), di cui all’art. 107, par. 3, lett. b) TFUE.³⁶ La flessibilità della disciplina sugli aiuti di Stato, che è diventata cifra della politica dell’Unione, diventa certamente meno discutibile se inquadrata in una cornice europea, che incoraggia il perseguimento di grandi progetti europei da parte di più Stati membri congiuntamente. È positivo che il Rapporto potenzi lo strumento degli IPCEI e che lo faccia sia estendendone l’ambito di applicazione, in quanto sarebbe applicabile a una gamma di progetti molto più ampia, sia dal punto di vista economico, poiché viene prospettato l’utilizzo, per il finanziamento di questi progetti, di risorse proprie dell’Unione. Non si tratta soltanto di comunitarizzare determinati poteri di monitoraggio, indagine e decisione in

³⁵ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part A, cit.*, p. 53.

³⁶ Cfr., da ultimo, L. LABRIOLA, *Aiuti di Stato e politica industriale europea: gli IPCEI tra esigenze di accresciuti investimenti pubblici e salvaguardia della concorrenza nel mercato unico europeo*, in questa *Rivista*, 2025, p. 234.

capo alla Commissione, ma anche di prospettare l'utilizzo di risorse europee.

In questo senso, l'art. 107, par. 3, lett. b) viene riscoperto in maniera simile, *mutatis mutandis*, a quanto avvenuto negli anni Novanta in relazione al par. 2 dell'art. 106 TFUE sui servizi d'interesse economico generale (SIEG). Una riscoperta che, con riferimento a quella norma, ha portato Commissione e corti UE, in particolare, sul piano europeo, a individuare una serie di obblighi di servizio pubblico imposti ad autorità nazionali e imprese incaricate dei SIEG, tra cui quello di accesso e universalità nella prestazione dei servizi³⁷. Detto in altri termini, l'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE passerebbe da operare quale deroga a strumento regolatorio, di tipo positivo, di integrazione, proprio come l'art. 106, par. 2 TFUE. Senza dubbio, resta il problema di capire, più in dettaglio, da quale fonte UE recuperare le risorse. I fondi di coesione, per come disciplinati dal regolamento (UE) 2021/1058³⁸ e dal regolamento (UE)³⁹ 2024/795, potrebbero essere la risposta più opportuna. Una risposta, tuttavia, che rischierebbe di essere insufficiente: in quest'ottica, la duplice problematica degli aiuti e della politica industriale europea tende a interloquire con quella, altrettanto attuale, della comunitarizzazione delle risorse, del bilancio europeo e della corretta base giuridica⁴⁰.

³⁷ Sia consentito il richiamo a D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law: the Social Market economy in Action*, op. cit.; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale, Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, I ed.; D. GALLO, *L'art. 106 § 2 TFUE quale deroga antitrust atipica* in L. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico della concorrenza*, Torino, III ed., in corso di pubblicazione; D. GALLO, *Services of General Economic Interest*, in A. BIONDI, O. STEFAN (a cura di) *Encyclopaedia of European Law*, Cheltenham, I ed., in corso di pubblicazione.

³⁸ Cfr. regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, *GU L 231 del 30.6.2021*, pp. 60-93 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32021R1058>.

³⁹ Cfr. regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241, *GU L 2024/795 del 29.2.2024* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32024R0795>.

⁴⁰ Si vedano, *ex multis*, C. FASONE, *EU Budget and Spending Powers*, in A. HINAJEROS, R. SCHÜTZE (a cura di), *EU Fiscal Federalism: Past, Present and Future*, Oxford, 2023, I ed. p. 233 ss.; nonché A. HINAJEROS, *Legacy and Limits of NGEU*, in *AJIL Unbound*, 2024, p. 157.

4. Le novità introdotte dal *Clean Industrial Deal* e dal *Clean Industrial Deal State Aid Framework*

È all'interno del contesto descritto fin qui che si inserisce il *Clean Industrial Deal* ("CID"), elaborato dalla nuova Commissione a pochi mesi dall'inizio del suo mandato.

Gli obiettivi perseguiti dal CID sono evidenti fin dal suo *incipit*, dove è espressamente riconosciuta la rilevanza del Rapporto Draghi: è, infatti, scritto che, come «evidenziato nella relazione Draghi e nella bussola per la competitività, le politiche di decarbonizzazione sono un potente motore di crescita se opportunamente integrate con le politiche industriali, economiche, commerciali e di concorrenza»⁴¹. In particolare, il CID mira a «coniugare l'azione per il clima e competitività in un'unica strategia di crescita globale» promuovendo «la decarbonizzazione, la reindustrializzazione e l'innovazione, simultaneamente e in tutto il continente»⁴². Tali statuizioni di principio rendono evidente che la Commissione è sempre più consapevole della necessità di bilanciare i già menzionati pilastri economici e ambientali al fine di poter garantire uno sviluppo che possa essere veramente sostenibile. Particolarmente indicativa di tale consapevolezza è, altresì, l'identificazione dei settori oggetto di interesse per il CID, ovvero, per un verso, «le industrie ad alta intensità energetica che necessitano di un sostegno urgente per realizzare la loro decarbonizzazione ed elettrificazione» e, per altro verso, «il settore delle tecnologie pulite»⁴³. Il CID conferma, quindi, l'impegno per la promozione delle energie rinnovabili; al riguardo, è particolarmente significativo il fatto che la promozione dell'industria è sempre vista attraverso le lenti della transizione ecologica, ossia attraverso la sua decarbonizzazione, in modo da contemperare i contrapposti interessi dell'industrializzazione e della sostenibilità.⁴⁴

Ciò posto, appaiono particolarmente apprezzabili alcuni degli strumenti illustrati nel CID al fine di raggiungere i suoi obiettivi. Anzitutto, nel CID è ribadita l'importanza di una comunitarizzazione della disciplina degli aiuti di Stato attraverso lo strumento degli IPCEI ed è precisato che la Commissione collaborerà strettamente con gli Stati membri al fine «di

⁴¹ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

⁴² *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

⁴³ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 2.

⁴⁴ Sul punto si veda anche B. FRYDEL, M. RUDZIŃSKA, *The No-More-Temporary State Aid Framework for Turbulent Times?*, in *ESTAL*, 2025, p. 133, p. 134.

migliorare l'efficienza dello strumento a sostegno della decarbonizzazione industriale e della produzione di tecnologie pulite nell'UE»⁴⁵. La continuità di tale previsione con il Rapporto Draghi è evidente. Lo è anche laddove nel CID è affrontata la questione della fonte delle risorse comunitarie attraverso l'istituzione di fondi di coesione. In particolare, è ivi riconosciuta l'importanza che ha avuto in anni recenti il Fondo per l'innovazione⁴⁶ al fine di finanziare progetti di decarbonizzazione e di promozione delle energie verdi. È, infatti, affermata la necessità di «aumentare l'impatto del Fondo», in particolare attraverso la messa a «disposizione di opzioni di finanziamento supplementari che incrementino il sostegno ai progetti da esso selezionati e che hanno ricevuto un marchio di sovranità a norma del regolamento STEP»⁴⁷. Per altro verso, inoltre, la Commissione ha previsto l'istituzione, all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale, di un nuovo Fondo per la competitività volto a offrire un ulteriore sostegno all'industria europea⁴⁸.

Lo strumento senza dubbio più rilevante è il *Clean Industrial Deal State Aid Framework* (“CISAF”).⁴⁹ Si tratta dell'unico piano concernente la politica industriale UE cui è stata data concreta attuazione: è entrato in vigore nel giugno 2025 e sarà operativo fino al 2030. Il CISAF, in breve, è un nuovo “quadro”, non temporaneo, a differenza di quelli menzionati *supra*, § 1, che mira a semplificare il controllo circa (e dunque a relativizzare ulteriormente) l'erogazione di aiuti di Stati in determinati settori, funzionali al perseguimento degli obiettivi contenuti nel CID. Questo strumento, dunque, sia nello scopo perseguito che nel metodo adoperato, si pone in stretta continuità con il TCTF, cioè il piano di sostegno adottato a seguito dell'invasione dell'Ucraina, e con il Rapporto Draghi, nella parte in cui quest'ultimo aveva previsto di rendere definitivi i *temporary frameworks* adottati sin dal 2020 dalla Commissione⁵⁰. In particolare, il CISAF indica le misure di aiuto che la Commissione riterrà compatibili, ai sensi dell'art. 107,

⁴⁵ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁶ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁷ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁸ *Clean Industrial Deal*, cit., p. 15.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita, C/2025/3602, GU C/2025/3602, 4.7.2025 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503602#ntc7-C_202503602IT.000101-E0007 (“CISAF”).

⁵⁰ Cfr., M. DRAGHI, *The future of European competitiveness: Part B*, cit., p. 135 e s. e B. FRYDEL, M. RUDZIŃSKA, *The No-More-Temporary State Aid Framework for Turbulent Times?*, cit., p. 137.

par. 3, lett. c), al soddisfacimento di determinate condizioni, suddividendo tali misure in sei diverse categorie. In particolare, tali categorie sono: (i) «aiuti volti ad accelerare l'espansione delle energie pulite e a sostenere i costi dell'energia elettrica»; (ii) «aiuti alla decarbonizzazione dell'industria»; (iii) «aiuti volti a garantire una sufficiente capacità di produzione nel settore delle tecnologie pulite»; (v) «regimi a sostegno di progetti specifici del fondo per l'innovazione»; (vi) «aiuti per ridurre i rischi di investimenti privati connessi agli obiettivi del patto per l'industria pulita».

Al riguardo, tra i criteri adottati risulta meritevole di attenzione la rilevanza data alle presunzioni cui la Commissione fa ampio ricorso all'interno del CISAF. In generale, sin dal suo preambolo il CISAF specifica che le condizioni di compatibilità in esso delineate sono «semplificate rispetto ad altri orientamenti vigenti in materia di aiuti di Stato» essendo giustificate dalla necessità di agevolare e accelerare investimenti e attività specifici». ⁵¹ Ciò si evince, in primo luogo, dall'esame dei criteri che le misure di incentivazione notificate ai sensi del CISAF devono possedere ai fini di soddisfare la cd. “condizione positiva” della valutazione sulla compatibilità, la quale richiede che l'aiuto sia diretto ad agevolare lo sviluppo di una certa attività economica ⁵². In particolare, durante l'ordinaria analisi sulla compatibilità delle misure notificata, la Commissione ritiene integrata la condizione positiva quando questa soddisfa una serie di sotto condizioni, i cd. “principi comuni di valutazione” ⁵³. Nell'ambito del CISAF, invece, non vi è spazio per una analisi puntuale di ogni misura e l'integrazione dei “principi comuni di valutazione” è sempre presunta. Ad esempio, mentre nella “normale” valutazione di compatibilità la Commissione esamina se gli aiuti di Stato abbiano «un effetto di incentivazione, ossia [siano tali da] indurre il beneficiario a intraprendere investimenti o attività che non realizzerebbe o realizzerebbe in modo

⁵¹ CISAF, *cit.* punto 11.

⁵² CISAF, *cit.*, punti 17-24.

⁵³ Tali principi sono che: (a) la misura deve contribuire a un ben definito obiettivo di interesse comune; (b) l'intervento statale deve essere necessario; (c) la misura deve essere appropriata, cioè deve essere lo strumento più idoneo per il raggiungimento dell'obiettivo preposto; (d) l'aiuto deve avere un effetto di incentivazione; (e) l'aiuto deve essere proporzionato, cioè limitato all'importo minimo necessario per conseguire l'obiettivo preposto; (f) devono essere evitati effetti negativi sul commercio e sulla concorrenza, vale a dire che il complessivo bilanciamento tra gli effetti positivi e quelli negativi della misura deve risultare positivo; (g) l'aiuto deve essere trasparente, ovvero le informazioni relative all'aiuto devono essere facilmente accessibili. Cfr., L. HANCHER, F.M. SALERNO, *Article 107(2) and 107(3)* in L. HANCHER, T. OTTERVANGER., P.J. SLOT (a cura di), *EU State Aids*, Londra, 2021, VI ed., p. 148.

limitato o diverso in assenza degli aiuti», nell'ambito del CISAF l'esistenza di un simile effetto è presunta nel caso in cui «l'avvio dei lavori legati al progetto o all'attività ha luogo solo a seguito di una domanda scritta di aiuto presentata dal beneficiario alle autorità competente» oppure, anche qualora i lavori abbiano inizio prima della presentazione della domanda se «l'aiuto è concesso automaticamente sulla base di criteri oggettivi» e se «la misura è stata adottata ed è entrata in vigore prima dell'avvio dei lavori»⁵⁴. Parimenti, anche la verifica circa l'integrazione della “condizione negativa”, ossia la condizione che richiede alla Commissione di accertare che «l'aiuto non alteri indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», è affidata in gran parte a presunzioni. Ad esempio, il requisito della necessità dell'aiuto è generalmente presunto per tutte le «misure che rientrano nel campo di applicazione della presente comunicazione e soddisfano tutte le condizioni di cui alle sezioni applicabili»⁵⁵ e la valutazione circa la proporzionalità dei sussidi è rimessa ad un'operazione aritmetica: gli aiuti sono considerati compatibili se il loro importo è calcolato sulla base della cd. *funding gap analysis*, ossia quando è equivalente al capitale che il beneficiario dell'aiuto non è in grado di coprire con le proprie risorse o tramite investimenti privati.⁵⁶

Inoltre, all'interno di ciascuna delle sezioni in cui vengono dettagliate le caratteristiche tecniche che le misure notificate devono avere per rientrare in una delle sei “categorie” sopra elencate, la Comunicazione specifica espressamente che, al ricorrere di tali caratteristiche, «[l]a Commissione riterrà compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, par. 3, lettera c), del trattato»⁵⁷: non vi è dunque alcuno spazio per ulteriori valutazioni della Commissione circa gli effetti che tali misure potrebbero produrre, soprattutto in termini di distorsione della concorrenza, sul mercato interno.

Da quanto scritto deriva, di conseguenza, che sostanzialmente la maggior parte delle misure di aiuto di Stato notificate ai sensi della Comunicazione sarà approvata senza sollevare particolari perplessità. In ragione delle finalità ultime degli schemi di aiuti ritenuti compatibili, il CISAF va accolto con favore. Inoltre, il “lato oscuro” dei *temporary frameworks*, suscettibili di generare frammentazioni nel mercato interno e discriminazioni tra imprese e Stati membri, come si è già scritto *supra*, §§ 1

⁵⁴ CISAF, *cit.*, punto 19.

⁵⁵ CISAF, *cit.*, punto 26.

⁵⁶ CISAF, *cit.*, punto 15, lett. g).

⁵⁷ CISAF, *cit.*, punti 39, 127, 160, 186, 201.

e 2, è ridotto in ragione di un'individuazione più precisa e mirata dei settori potenzialmente esenti dal divieto di aiuti. È anche positivo che il CISAF presenti un certo grado di “stabilità” temporale, assicurando il legittimo affidamento di imprese e Stati membri circa la permanenza dei criteri adottati dalla Commissione, senza rimanere in balia della “temporaneità” dei precedenti *frameworks*.

Un aspetto del CISAF appare, tuttavia, criticabile: il piano non sostituisce, ma si aggiunge al già complesso e stratificato *corpus* di *soft law* prodotto dalla Commissione in materia di aiuti di Stato e ambiente negli ultimi anni. Ciò è particolarmente evidente con riferimento alla Comunicazione sulla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, cui il CISAF rinvia espressamente e in maniera sistematica. L'assenza di un unico riferimento normativo per gli operatori economici appare foriero di incertezze, minando, in questo senso, l'applicazione uniforme del diritto UE. La questione del rapporto tra CISAF e IPCEI ne è un esempio particolarmente esemplificativo. In prospettiva, l'auspicio è che si ritenga più opportuno integrare gli strumenti concernenti ambiente, sostenibilità e industria all'interno di un unico apparato normativo, nel quale le istanze della sostenibilità e dell'innovazione possano essere unitariamente esaminate e sistematizzate.

5. Conclusioni

In conclusione, gli aiuti di Stato devono assumere una cornice sovranazionale, oltre che nazionale, non soltanto quanto al controllo ma anche quanto alla loro pratica e, rispetto ad alcuni progetti di interesse europeo strumentali alla creazione di una politica industriale europea, dovrebbero essere associati a lungo termine al bilancio europeo. Ciò nella convinzione che tra due politiche per loro natura trasversali quali ambiente e politica industriale non esiste a monte e *a priori* contrapposizione. Esiste, al contrario, complementarità; se non esiste oggi, una tale sinergia dovrà essere garantita domani. Ciò è impellente anche alla luce del CID, il quale, seppure generalmente lodevole nelle sue intenzioni, deve essere ancora, in grandissima parte, concretamente attuato. Un'attuazione che si prospetta, negli anni a venire, poco incisiva ed eccessivamente minimalista se si considerano le recenti prese di posizione sia della Commissione, in

particolare della sua Presidente U. von der Leyen⁵⁸, sia degli Stati membri in seno a Consiglio e Consiglio europeo⁵⁹. Prese di posizione che mostrano un chiaro arretramento rispetto agli obiettivi di tutela ambientale che si trovano al cuore del *Green Deal*. A titolo esemplificativo, è indicativo che nelle conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2025 scompaia qualsiasi riferimento al *Green Deal* e che, contestualmente, sia data centralità alla competitività e alla salvaguardia dell'industria europea. Nel punto 42, in particolare, è scritto che il Consiglio europeo «ricorda l'urgente necessità di intensificare gli sforzi collettivi per garantire il rinnovamento, la modernizzazione e la decarbonizzazione industriali dell'Europa in modo tecnologicamente neutro». In tale contesto, il Consiglio europeo sottolinea «che occorre prestare particolare attenzione alle industrie tradizionali, segnatamente i settori automobilistico, del trasporto per vie navigabili e dell'aviazione, come pure alle industrie ad alta intensità energetica, quali la siderurgia e la metallurgia, l'industria chimica, del cemento, del vetro e della ceramica, della pasta di cellulosa e della carta, affinché rimangano resilienti e competitive in un mercato globale e in un contesto geopolitico difficile». Per un verso, dunque, il consolidamento di una politica industriale europea va correttamente considerato obiettivo imprescindibile e in sinergia con la tutela dell'ambiente, per l'altro, l'auspicio è che esso non finisca per sacrificare, sull'altare della competitività e della promozione e crescita dell'industria europea, le ineludibili finalità di protezione dell'ambiente e

⁵⁸ Cfr. U. VON DER LEYEN, *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025*, Strasburgo, 10 settembre 2025 https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/discorso-della-presidente-von-der-leyen-sullo-stato-dellunione-2025-2025-09-10_it; Commissione europea, Statement by President Ursula von der Leyen on the EU Competitiveness Compass, Bruxelles, 2025 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/statement_25_364/STATEMENT_25_364_EN.pdf; U. VON DER LEYEN, *Political Guidelines for the next European Commission 2024-2025*, Strasburgo, 2024, p. 6 ss. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political+Guidelines+2024-2029_EN.pdf.

⁵⁹ Cfr. Consiglio europeo, Conclusioni, EUCO 1/25, 20 marzo 2025, punti 14 e 18 <https://www.consilium.europa.eu/media/ap3nkftr/european-council-conclusions-it.pdf>; Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 12/25, 26 giugno 2025, punti 25-26 e 31-32 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2025-INIT/it/pdf>; Consiglio europeo, Conclusioni, EUCO 18/25, 23 ottobre 2025, punti 39-57 <https://www.consilium.europa.eu/media/hzxlh1jf/20251023-european-council-conclusions-it.pdf>; Consiglio dell'Unione europea, Annex 1; Request by the Swedish delegation for an AOB agenda item for the Competitiveness Council - Information by Swedish delegation on the need to discuss and reflect on EU state aid rules for long-term competitiveness, 7176/24, 1 marzo 2024 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7176-2024-INIT/en/pdf>.

sviluppo sostenibile, per come sono salvaguardate nell'ordinamento UE, *in primis* negli articoli 2 TUE e 11 TFUE⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. art. 2, par. 3, TUE: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

Tutela dell'ambiente e disciplina della concorrenza *

di MATTIA MELLONI**

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Sostenibilità e concorrenza in seno al *Network*: le diverse visioni delle Autorità nazionali della concorrenza e della Commissione. – 2.1. Benefici per la sostenibilità: l'approccio *in-market efficiencies vs. out-of-market efficiencies*. – 2.2. *Out-of-market efficiencies* nelle sentenze della Corte e nella prassi decisionale della Commissione. – 2.3. Benefici per il consumatore risultanti dall'accordo di sostenibilità. – 3. Conclusione.

1. Cenni introduttivi

Quando si parla di tutela dell'ambiente e di disciplina della concorrenza si fa spesso riferimento ad un aspetto che è di estrema attualità oggi: tra gli *enforcers* del diritto della concorrenza e cioè quello dello sviluppo sostenibile, perché tutelare l'ambiente significa, fra le altre cose, sostenere uno sviluppo che non metta in pericolo le generazioni future. Ricordiamo che tutelare la concorrenza significa garantire il buon funzionamento dei mercati, tutelare le imprese che vi operano ma soprattutto proteggere il consumatore. La libera concorrenza stimola l'innovazione e l'innovazione è il primo strumento di promozione dello sviluppo sostenibile che è uno dei principali strumenti per combattere le crisi climatiche che affliggono il mondo.

Per questo, oggi sono in aumento, nell'Unione, le Autorità nazionali della concorrenza (ANC)¹ che hanno messo al centro della propria agenda l'ambiente e in particolare lo sviluppo sostenibile, perché considerano ormai la disciplina della concorrenza non un problema ma una delle soluzioni per combattere le crisi climatiche.

*Il presente contributo non è stato sottoposto a revisione tra pari, in conformità alle politiche editoriali della rivista e nel rispetto dei criteri ANVUR di cui all'art. 2, comma 2, lett. c).

** Componente dell'Autorità della concorrenza del Lussemburgo e Professore di ruolo nella Facoltà di Giurisprudenza, Scienze Economiche e Gestione di Nancy ed Épinal (Francia). Le opinioni espresse dall'Autore non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

¹ L'autorità francese della concorrenza, ad esempio, dal 2020 fornisce assistenza alle imprese in progetti di sviluppo sostenibile. È sicuramente atipico vedere un'Autorità della concorrenza fornire un servizio di consulenza ad imprese quando invece il suo principale ruolo è tutt'altro. Si veda il sito Internet dell'Autorità francese. *Développement durable et concurrence, une combinaison qui progresse* | *Autorité de la concurrence*.

Nel diritto primario dell'Unione la tutela dell'ambiente con l'annesso tema della sostenibilità sono strettamente connesse con la disciplina europea della concorrenza, come ci ricordano gli art. 3, par. 3, 13, par.1., TUE, gli art. 7 e 11, TFUE e l'art. 37 della Carta. In particolare, l'art. 11 TFUE ci ricorda il carattere trasversale dell'obiettivo della tutela dell'ambiente con l'annesso tema della sostenibilità nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche dell'Unione, ivi compresa la politica della concorrenza².

Le principali regole europee in materia di concorrenza rivolte alle imprese sono tre: 1) i divieti di intese restrittive, 2) e divieti di abuso di posizione dominante e infine 3) il sistema di controllo preventivo delle concentrazioni. Di queste tre regole, mentre la seconda e la terza³ hanno ricevuto poca attenzione dal legislatore europeo quando si tratta di prendere in considerazione fattori legati alla sostenibilità, la prima non ha subito tale disattenzione per il fatto che, dovendo le imprese rispettare le norme europee antitrust, accordi o pratiche che perseguono obiettivi di sostenibilità non possono essere immuni dall'applicazione dell'articolo 101 TFUE.

Così, la Commissione ha rielaborato le proprie linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, inserendovi un nuovo capitolo (capitolo nove), dedicato agli accordi di sostenibilità, trovando ispirazione (ma non solo) nei testi *di soft law* di alcune ANC⁴.

² Parte della dottrina ci ricorda a giusto titolo come la tutela dell'ambiente ed il tema della sostenibilità non sono materie circoscritte e delimitate ma hanno iscritte nel loro DNA un carattere trasversale ed «...investono differenti interessi ed esigenze [che] si intrecciano inevitabilmente con altre competenze». F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Atti Convegni AISDUE*, n. 9, 2022, p. 177. La Corte di giustizia afferma invece che «può essere considerato un obbligo da parte delle istituzioni comunitarie il fatto di tenere nel debito conto gli interessi ecologici in campi di azione diversi da quello della tutela dell'ambiente, intesa *stricto sensu*». Conclusioni dell'Avvocato generale L.A. Geelhoed, 26 gennaio 2006, causa C-161/04, *Austria c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:66, punto 59.

³ Soprattutto per quanto riguarda le concentrazioni, il regolamento n. 139/2004 sembra meno favorevole alla presa in considerazione di fattori sulla sostenibilità e gli orientamenti adottati per la sua applicazione non vi fanno esplicito riferimento. Sebbene la Commissione ritenga che la considerazione di elementi non concorrenziali esuli dalle sue competenze, suggerisce tuttavia nelle valutazioni che fa sugli incrementi di efficienza previsti dalla concentrazione, una certa apertura riguardo all'impatto indiretto di incrementi attesi sul clima e sulla sostenibilità quando sono intesi ad incoraggiare investimenti ed innovazione.

⁴ Si vedano il *Discussion Paper on Sustainability Issues & Competition Law* dell'ANC greca pubblicato sul sito *Internet* di questa Autorità oppure le linee guida dall'ANC olandese di recente pubblicazione sul sito *Internet* di questa Autorità ed intitolate *Guidelines on Sustainability Claims*. Si veda anche il *Technical Report on Sustainability and Competition* commissionato dalle ANC greca e olandese ad un *pool* di accademici greci e disponibile sul sito *Internet* dell'ANC greca.

Ma quali sono le principali regole che i testi di *soft law*⁵ adottati dalle ANC e, di recente, dalla Commissione, condividono e quali no?

Obiettivo del presente contributo è quello di mettere in evidenza convergenze e divergenze emerse fra ANC e Commissione sul tema degli accordi di sostenibilità.

2. Sostenibilità e concorrenza in seno al *Network*: le diverse visioni delle Autorità nazionali della concorrenza e della Commissione

Il rapporto *Sustainability and antitrust* del gruppo di lavoro settoriale “Accordi orizzontali e abuso” della Rete europea delle Autorità nazionali della concorrenza (*European Competition Network - ECN*)⁶, a cui il sottoscritto ha partecipato insieme ad altri esponenti di sette ANC⁷ e alla Commissione ha, senza alcun dubbio, ispirato quest’ultima istituzione nella stesura del capitolo nove sugli accordi di sostenibilità ripresi nelle Linee direttrici sull’applicabilità dell’articolo 101 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (linee direttrici sulla cooperazione orizzontale)⁸. Le discussioni in seno a questo gruppo di lavoro dell’ECN hanno inoltre rappresentato un ottimo tavolo di confronto fra quelle ANC che già disponevano di linee guida sul tema dell’applicazione delle regole antitrust agli accordi di sostenibilità come, ad

⁵ Si tratta di orientamenti, linee guida e comunicazioni che non sono destinati a vincolare le autorità della concorrenza e i giudici di altri Stati membri, ma si limitano ad esporre il modo in cui la Commissione o le autorità di concorrenza che li hanno adottati procederanno essi stessi all’applicazione dell’articolo 101 e/o 102 TFUE. Corte giust., 13 dicembre 2012, causa C-226/11, *Expedia*, ECLI:EU:C:2012:795, punti 24-31. Qualche anno più tardi, l’Avvocato generale Nils Wahl nelle sue conclusioni rese il 26 luglio 2017, causa C-230/16, *Coty Germany*, ECLI:EU:C:2017:603, al punto 57, ricorda che «... non si può escludere che la Corte possa, nell’ambito del suo compito di interpretazione del diritto dell’Unione, far proprie le linee guida e le valutazioni giuridiche contenute in tali [testi]».

⁶ Nel nuovo sistema della modernizzazione del diritto europeo della concorrenza introdotto dal regolamento n. 1/2003, la Commissione e le autorità nazionali della concorrenza (ANC) formano tra loro una c.d. rete europea della concorrenza per proteggere la concorrenza nell’Unione. Le ANC sono dotate di competenze parallele e concorrenti ad applicare agli art. 101 e 102 TFUE.

⁷ Si tratta delle seguenti ANC, e cioè, Francia (FR), Finlandia (FN), Germania (DE), Grecia (EL), Irlanda (IE), Olanda (NL) ed Ungheria (HU).

⁸ Linee direttrici sull’applicabilità dell’articolo 101 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (2023/C 259/01), da p.110 a p. 125.

esempio, le Autorità olandese e greca, e la Commissione che all'epoca del progetto non disponeva ancora di alcun testo di *soft law*⁹.

Quattro i temi discussi e ripresi nel rapporto *Sustainability and antitrust*. Tutti importanti ma uno in particolare, più degli altri, merita un'analisi più approfondita: è il tema n. 3 che analizza gli accordi di sostenibilità che rientrano nell'esenzione prevista dall'101, par.3, TFUE. Su questo tema n. 3 lo scontro (se possiamo chiamarlo) è stato particolarmente intenso tra le ANC olandese e greca da una parte e la Commissione dall'altra. Per gli altri tre temi trattati e cioè quello sulla nozione di sviluppo sostenibile (tema n. 1), sulla relazione esistente fra regole di concorrenza e regolamentazione dei mercati (tema n. 2) ed infine sull'applicazione della c.d. regola della "ragionevolezza" (la *rule of reason*) che le parti ad un accordo possono invocare per perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile in un contesto art. 101, par. 1, TFUE (tema n. 4), non ci sono state divergenze di vedute con la sola eccezione dell'applicazione della c.d. regola della "ragionevolezza". Ripercorriamo brevemente i temi n. 1 e n. 4 che fanno in sostanza da corollario al tema n. 3, lasciando invece da parte il tema n. 2 che meno interessa gli accordi di sostenibilità.

Fin dall'inizio si è potuto constatare un consenso generale fra le otto ANC e la Commissione su una nozione di sostenibilità (tema n. 1) che non racchiudesse la sola lotta ai cambiamenti climatici attraverso, ad esempio, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ma che coprisse qualsiasi attività di sostegno allo sviluppo economico e sociale, compresi i diritti dei lavoratori subordinati, dei lavoratori indipendenti e il tema della difesa dei diritti umani¹⁰.

Il noto Rapporto Brundtland del 1987 a cui l'ANC greca si era ispirata per la definizione di sviluppo sostenibile, successivamente ripreso e citato dalla Commissione nel capitolo nove delle sue linee direttrici sulla cooperazione orizzontale¹¹ definisce lo sviluppo sostenibile come «la capacità della società di consumare e utilizzare le risorse disponibili senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze». Obiettivi di sostenibilità comprendono a titolo esemplificativo e non esaustivo la riduzione ed il contrasto ai cambiamenti climatici tramite,

⁹ L'unico documento esistente in seno al *Network* prima del rapporto sopracitato era un documento intitolato *ECN Policy Paper on Sustainability*, il quale però non affrontava lo spinoso tema degli accordi di sostenibilità con il diritto antitrust.

¹⁰ Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile con 17 obiettivi di sviluppo sostenibile fra cui industrializzazione e innovazione equa, responsabile e sostenibile.

¹¹ Si vedano le linee direttrici sulla cooperazione orizzontale, punto 517.

ad esempio, la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, la riduzione dell'inquinamento, la limitazione dell'uso delle risorse naturali, la difesa dei diritti umani, la garanzia di un reddito dignitoso, la promozione di infrastrutture resilienti e dell'innovazione, la riduzione dei rifiuti alimentari, l'agevolazione del passaggio ad alimenti sani e nutrienti, la garanzia del benessere degli animali, ecc.¹².

Di fatto c'è stata unione di vedute fra i partecipanti al gruppo di lavoro settoriale "Accordi orizzontali e abuso" dell'ECN sul fatto che 1) il diritto antitrust europeo e nazionale è essenziale per proteggere l'ambiente, nel senso che si devono autorizzare forme di cooperazione fra imprese concorrenti e non concorrenti che perseguono obiettivi di sostenibilità, e che 2) la norma antitrust di riferimento per autorizzare forme di cooperazione fra imprese concorrenti e non concorrenti che perseguono obiettivi di sostenibilità resta l'art. 101 TFUE.

Il diritto antitrust europeo (art. 101 TFUE) vieta accordi, decisioni di associazione d'impresa e pratiche concordate aventi per oggetto o per effetto una significativa limitazione della concorrenza (art. 101, par. 1, TFUE). Non tutti gli accordi, decisioni di associazione d'impresa e pratiche concordate che restringono la concorrenza, sono vietate. Ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE si possono esentare dal divieto accordi, decisioni di associazione d'impresa e pratiche concordate qualora generino vantaggi per la concorrenza sufficienti a compensare l'impatto negativo. La verifica si snoda, in sostanza, in due fasi. Nella prima fase la Commissione e le ANC verificano se l'accordo è restrittivo, identificandone gli eventuali effetti negativi (concreti o potenziali) per la concorrenza (art. 101, par.1, TFUE). In una seconda fase si individuano invece gli eventuali benefici per la concorrenza e si verifica se compensino a sufficienza gli effetti negativi (art. 101, par.3, TFUE)¹³. La comparazione tra effetti positivi ed effetti negativi per la concorrenza si svolge solo ed esclusivamente in questa seconda fase, escludendo una ponderazione già nella prima fase come avviene invece nell'ordinamento antitrust statunitense che non ha una disposizione d'esenzione con criteri prestabiliti come dispone l'ordinamento dell'Unione¹⁴.

¹² *Ibidem*, punto 517.

¹³ Sono legittimati ad applicare l'esenzione oltre la Commissione e le ANC, anche i giudici dei singoli Stati membri.

¹⁴ Lo *Sherman Act* contiene nella sez.1 un divieto di intese simile a quello previsto nel par.1 dell'art. 101 TFUE, ma non dispone di una norma d'esenzione dello stesso genere di quella

Sul tema di un' eventuale ponderazione degli effetti *pro* ed anticoncorrenziali di un accordo di sostenibilità¹⁵ già nella prima fase di verifica utilizzando la c.d. regola della "ragionevolezza", il gruppo di lavoro era concorde nel disconoscere l'applicazione alla luce della sentenza *Métropole Télévision (M6)*¹⁶ e *Van den Berg Foods* in cui il giudice di Lussemburgo aveva negato la ponderazione degli effetti *pro* ed anticoncorrenziali di un qualsiasi accordo concluso fra imprese concorrenti già nella prima fase di verifica essendo «...tutto sommato difficilmente conciliabile con la struttura normativa dell'art. [101 TFUE]»¹⁷.

Tuttavia, nel gruppo di lavoro, alcune autorità (*in primis* le ANC olandese e greca) hanno voluto approfondire il tema della *rule of reason* e della sua possibile applicazione ad un accordo di sostenibilità «as an alternative or complement to art. 101(3)» (tema n. 4). Come potrebbe in sostanza un accordo, e nella fattispecie un accordo di sostenibilità, sfuggire ad ogni ponderazione «if it is pursuing a public policy objective»?

Prendendo spunto dalla nota sentenza *Wouters*, che non riprende nella nozione d'accordo contrario all'art. 101, par.1, TFUE ogni forma di cooperazione fra imprese che persegua obiettivi d'interesse generale per la collettività¹⁸, una parte delle ANC è d'avviso che, in realtà una ponderazione degli obiettivi d'interesse generale sembrerebbe giocoforza già farsi nella

prevista nel par. 3 dell'art. 101 TFUE. Nel diritto antitrust statunitense il giudice in sostanza procede all'accertamento degli effetti in base alla c.d. regola della "ragionevolezza" meglio conosciuta con il nome *rule of reason* prendendo in esame il contesto nel quale l'intesa si è conclusa e quindi i diversi fattori giuridici, economici e tecnici che consentono di darne un giudizio completo d'accettazione o di rigetto. Per un'analisi della c.d. *rule of reason* si veda A. PAPPALARDO, *Il diritto della concorrenza dell'Unione europea. Profili sostanziali*, Torino, 2018.

¹⁵ Una sottocategoria degli accordi di sostenibilità sono gli accordi di normazione. Si tratta di accordi utilizzati per specificare le prescrizioni che i produttori, i trasformatori, i distributori, i venditori al dettaglio o i fornitori di servizi di una catena di approvvigionamento devono rispettare in relazione ad un'ampia serie di parametri di sostenibilità, quali gli impatti ambientali della produzione. Gli accordi di normazione in materia di sostenibilità solitamente forniscono regole, orientamenti o caratteristiche per i prodotti e i procedimenti in relazione a tali parametri di sostenibilità e sono talvolta definiti sistemi di sostenibilità. Si tratta spesso di iniziative private che possono spaziare da codici di condotta adottati da imprese, fino a norme promosse da organizzazioni della società civile e ad iniziative multilaterali che coinvolgono imprese lungo la catena del valore. Si vedano le linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (2023/C 259/01), p. 114.

¹⁶ Trib., 18 settembre 2001, causa T-112/99, *M6 e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2001:215, punto 77.

¹⁷ Trib., 23 ottobre 2003, causa T-65/98, *Van den Berg Foods c. Commissione*, ECLI:EU:T:2003:281, punto 106.

¹⁸ Corte giust., 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters e.a.*, ECLI:EU:C:2001:390.

prima fase di verifica, e cioè quando si analizza se l'obiettivo legittimo d'interesse generale dell'accordo è perseguito con i mezzi necessari¹⁹.

Per queste Autorità²⁰ solo alcuni obiettivi legittimi d'interesse generale fissati dal legislatore possono essere ponderati nella prima fase di verifica, e cioè nel contesto del par. 1 dell'art. 101 TFUE, escludendo però dalla verifica tutte quelle forme di cooperazione che le imprese liberamente adottano nel mercato per perseguire obiettivi di interesse generale, come potrebbero, ad esempio, essere quelli di sostenibilità. In questo caso, sarebbero oggetto di ponderazione solo in un contesto art. 101, par. 3, TFUE. Altre ANC, invece, sono del parere che qualsiasi tipo di ponderazione possa effettuarsi solo ed esclusivamente nella seconda fase di verifica, e cioè in un contesto di art. 101, par. 3, TFUE²¹.

In sostanza, sebbene nel gruppo di lavoro dell'ECN non ci sia stata unione di vedute sulle modalità della ponderazione, tutte le ANC, ivi compresa la Commissione concordano sul fatto che obiettivi di sostenibilità da raggiungere tramite accordi di cooperazione fra imprese si possano e si debbano esaminare nel contesto generale dell'art. 101 TFUE.

Parte della dottrina sembra essere dello stesso avviso, essendo solo le disposizioni dell'articolo in esame e l'intensità dell'analisi che variano: «the wording of the Article itself [101 TFEU] does not reveal any clear approach that must be adopted as to the respective roles of paragraphs 1 and 3 and where exactly public policy could play a role, if at all. However, the mere existence of two paragraphs (with different parties bearing the burden of proof each) makes it clear that both paragraphs must have distinct roles to play. One can envisage at least three different ways to strike the balance between the first and the third paragraphs, depending on how “weighty” the analysis is in each part»

Nella prima delle tre modalità sopracitate l'analisi si esegue «...in Article 101 (3) TFEU, including any decision as to furthering public policy grounds (such as sustainability)»²². Nella seconda, invece, l'analisi appare

¹⁹ Tale orientamento giurisprudenziale della Corte, intrapreso per la prima volta nella nota sentenza *Wouters*, dove l'obiettivo perseguito era una buona amministrazione della giustizia, è stato poi esteso ad altri settori come, ad esempio, lo sport. Si vedano al riguardo le sentenze *Meca-Medina* e più di recente *ISU*, *Superleague* e *Royal Antwerp*.

²⁰ Si tratta della ANC greca, olandese e francese.

²¹ Si tratta della ANC tedesca, irlandese e lussemburghese, mentre l'ANC finlandese non si è mai espressa.

²² Questo perché prima della modernizzazione del diritto antitrust europeo introdotta dal regolamento n. 1/2003 l'analisi dell'effetto dell'accordo sulla concorrenza, ai sensi del

già nel par. 1 dell'art. 101 TFUE²³, mentre nella terza ed ultima modalità l'analisi è equamente ripartita fra i due paragrafi dell'art. 101 TFUE²⁴.

Il par. 3 dell'art. 101 TFUE risulta in ogni caso centrale nell'analisi di un qualsiasi accordo di sostenibilità fra imprese anche nel caso in cui l'accordo «...present[i], nei confronti [della] concorrenza, un grado di perniciosità che giustifica il fatto che ess[o] sia considerat[o] avent[e] come «oggetto» stesso impedirla, restringerla o falsarla»²⁵.

Diverse possono essere le disposizioni riprese dalle parti in un accordo di sostenibilità che restringono la concorrenza per oggetto. Si passa dalle disposizioni che fissano i prezzi²⁶ a quelle che ripartiscono i mercati o la clientela, limitano la produzione, l'innovazione o la qualità dei prodotti²⁷.

par.1 dell'art.101 TFUE, non si eseguiva in maniera rigorosa, ma si lasciava, in sostanza, questo compito al par. 3 dello stesso articolo. A. JONES, B. SUFFRIN, N. DUNNE, *EU Competition Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2019.

²³ Questo perché il processo di modernizzazione del diritto antitrust europeo introdotto dal regolamento n. 1/2003 ha portato ad un'analisi più rigorosa degli effetti dell'accordo sulla concorrenza già nel par.1 dell'art. 101 TFUE dove si procederebbe ad un «assessing in detail adverse impacts on consumer welfare and keeping the “by object” category relatively narrow», lasciando quindi un ruolo marginale al par. 3 che interverrebbe solo per verificare se le quattro condizioni cumulative previste sono d'applicazione. *Ibidem*.

²⁴ A seguito della nota sentenza *Wouters* si può desumere che nei due paragrafi dell'art. 101 TFUE una ponderazione viene fatta e cioè, nel par. 1 si verifica la presenza o meno di obiettivi d'interesse generale, mentre nel par. 3 si analizzano solo quegli obiettivi d'interesse generale perseguiti dall'accordo che realizzano incrementi d'efficienza. *Ibidem*. Ora, se volessimo applicare quest'ultimo metodo, ad esempio, agli accordi di sostenibilità, potremmo arrivare alla conclusione che qualora questi accordi realizzassero incrementi d'efficienza nel mercato rilevante, allora sarebbero da analizzarsi ai sensi del par. 3 dell'art. 101 TFUE (a questo punto mi vengono in mente, ad esempio, gli accordi fra imprese per la riduzione di CO2). Viceversa, qualora tali accordi non realizzassero incrementi d'efficienza ma perseguissero obiettivi generali di carattere sociale (mi tornano in mente, ad esempio, accordi fra imprese in materia di diritti per i lavoratori) si analizzerebbero ai sensi del par. 1 dell'art. 101 TFUE anziché del par. 3.

²⁵ Corte giust., 18 gennaio 2024, causa C-128/21, *Lietuvos notary rūmai e.a.*, ECLI:EU:C:2024:49, punto 98.

²⁶ In particolare un accordo di normazione tra concorrenti su come trasferire ai clienti un aumento dei costi derivante dall'adozione di una norma di sostenibilità sotto forma di un aumento dei prezzi di vendita o su come fissare i prezzi dei prodotti che integrano la norma. Analogamente un accordo tra le parti di una norma di sostenibilità volto ad esercitare pressioni direttamente su terzi concorrenti affinché si astengano dalla commercializzazione di prodotti non conformi alla norma. Si vedano le linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (2023/C 259/01), p. 115.

²⁷ Lo stesso vale per gli accordi tra concorrenti volti a limitare lo sviluppo tecnologico. *Ibidem*, p. 115.

L'importante è che per poter fruire dell'esenzione prevista al par. 3 dell'art. 101 TFUE l'accordo che impedisce, restringe o falsa la concorrenza per oggetto rispetti tutte le condizioni del suddetto paragrafo²⁸.

In particolare, un accordo di sostenibilità che risponde alle condizioni di cui all'art. 101, par.1, TFUE non è irrimediabilmente vietato se sono soddisfatte quattro condizioni, e cioè due positive e due negative, enumerate al par. 3 dell'art. 101 TFUE²⁹.

La prima condizione per l'esenzione svolge il ruolo di guida nella ponderazione degli aspetti positivi e negativi dell'accordo di sostenibilità³⁰. Si richiede, in sostanza, che l'accordo contribuisca ad incrementi di efficienza non semplicemente ipotizzabili ma comprovabili³¹. Inoltre, tali incrementi devono essere oggettivi³², concreti e verificabili³³ consistenti non soltanto in una riduzione dei costi di produzione e di distribuzione ma anche in miglioramenti dei processi di produzione e distribuzione. Un esempio di efficienza è l'uso di tecnologie di produzione o distribuzione meno inquinanti, migliori condizioni di produzione e distribuzione, la creazione di infrastrutture più resilienti oppure prodotti di migliore qualità³⁴.

²⁸ Corte giust., 18 gennaio 2024, causa C-128/21, *Lietuvos notary rūmai e.a., cit.*, punto 99.

²⁹ L'esenzione non può essere concessa se manca anche una sola di queste quattro condizioni. Corte giust., 7 febbraio 2012, causa C-68/12, *Slovenská sporiteľňa*, ECLI:EU:C:2013:71, punto 31. Inoltre, l'onere di fornire la prova che le quattro condizioni sono riunite incombe all'impresa che le asserisce, come stabilisce l'art. 2 del regolamento n.1/2003.

³⁰ Tutto ciò di norma all'interno del mercato rilevante a cui l'accordo di sostenibilità si riferisce. Vedremo che questo è il principale tema di confronto fra diverse ANC e la Commissione nel gruppo di lavoro dell'ECN con quest'ultima che non intende misurare incrementi di efficienza al di fuori del mercato rilevante a cui l'accordo di sostenibilità si riferisce.

³¹ In sostanza si richiede che nei casi in cui l'accordo non sia ancora stato attuato integralmente, le parti comprovino le proiezioni relative alla data a partire dalla quale gli incrementi di efficienza saranno operativi così da determinare un significativo impatto positivo sul mercato. Si vedano le linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3 (2004/C 101/08), par. 58.

³² Il termine "oggettivo" va inteso in senso lato sì da includere un'ampia gamma di benefici in termini di sostenibilità derivante dall'uso di ingredienti, tecnologie e processi di produzione particolari. Si vedano le linee direttrici sulla cooperazione orizzontale (2023/C 259/01), p. 117.

³³ In sostanza si richiede che i dati trasmessi siano verificabili, affinché vi sia un grado di certezza sufficiente in merito al fatto che gli incrementi di efficienza si sono effettivamente realizzati o si realizzeranno probabilmente in futuro. Si vedano le linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3 (2004/C 101/08), par. 56.

³⁴ Gli accordi di sostenibilità possono inoltre ridurre le perturbazioni della catena di approvvigionamento, abbreviare i tempi necessari per immettere sul mercato prodotti sostenibili e consentire ai consumatori di prendere decisioni di acquisto informate,

La prima condizione *ex art.* 101, par. 3, TFUE, permette, in una prima fase, di individuare gli obiettivi dell'accordo (di sostenibilità) e, in una seconda fase, di ponderarli³⁵.

Individuati gli incrementi d'efficienza od obiettivi di sostenibilità presenti nell'accordo si passa alla loro ponderazione (tema n. 3), nel senso che si verifica se l'accordo sia lo strumento più adatto per l'incremento da raggiungere (il carattere indispensabile dell'accordo per raggiungere tale incremento e l'assenza di altri mezzi praticabili e meno restrittivi per conseguirlo – la c.d. terza condizione dell'art. 101, par. 3, TFUE) e si soppesano vantaggi e svantaggi per la concorrenza, ma soprattutto per il consumatore, a cui l'accordo deve riservare una congrua parte dell'utile (il c.d. *fair share*) (la c.d. seconda condizione dell'art. 101, par. 3, TFUE).

Occorre sottolineare che, contrariamente a quanto avviene in un qualsiasi accordo di cooperazione in cui l'impresa invoca l'esenzione e cioè le quattro condizioni previste nell'ordine prestabilito, per gli accordi di sostenibilità c'è una inversione delle condizioni nell'ordine prestabilito, e cioè la terza condizione precede la seconda e questo perché solo gli obiettivi di sostenibilità indispensabili, che l'accordo persegue, possono essere riservati per una congrua parte dell'utile al consumatore.

In altre parole, l'analisi dell'indispensabilità dell'accordo precede quella sull'utile da riservare al consumatore. Occorre infine che l'accordo non dia alle parti la possibilità di eliminare la concorrenza nel mercato rilevante, per una parte sostanziale dei prodotti o processi oggetto dell'accordo (la c.d. quarta condizione dell'art. 101, par. 3 TFUE).

2.1. Benefici per la sostenibilità: l'approccio *in-market efficiencies* vs. *out-of-market efficiencies*

Durante i lavori del gruppo di lavoro settoriale che ha stilato il rapporto *Antitrust e Sustainability*, le ANC olandese e greca avevano proposto due metodi di analisi per la quantificazione dei benefici risultanti da un accordo di sostenibilità (tema n.3). Il primo metodo d'analisi è stato, come vedremo, ripreso sommariamente dalla Commissione nel capitolo nove delle nuove linee direttrici sugli accordi di cooperazione orizzontale, mentre il secondo, invece, è stato messo da parte.

agevolando il confronto dei prodotti. Tali incrementi di efficienza possono contribuire alla resilienza del mercato interno. Si vedano le linee direttrici sulla cooperazione orizzontale, p. 117.

³⁵ Si veda per un'applicazione analogica, Corte giust., 11 settembre 2014, causa C-382/12 P, *MasterCard e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2201.

Il secondo metodo d'analisi, in realtà, è ancora largamente utilizzato dall'ANC olandese ma non solo,³⁶ come lo dimostra il caso *Chicken of Tomorrow*³⁷.

Il primo metodo d'analisi si propone di verificare se in sostanza l'accordo di sostenibilità offre un miglioramento della qualità o della varietà dei prodotti risultanti da esso. In particolare, l'autorità competente verifica se il consumatore è disposto a pagare un prezzo più alto per un prodotto di migliore qualità (il c.d. incremento d'efficienza qualitativo) risultante dall'accordo. Il secondo metodo d'analisi denominato "*shadow pricing*", e cioè "prezzo ombra", consiste invece nella capacità che l'accordo di sostenibilità ha di produrre miglioramenti per la collettività nel suo complesso, e cioè "*for society as a whole*"³⁸.

La Commissione non ha accettato di ricorrere al secondo metodo d'analisi tant'è che nel capitolo nove delle sue linee direttrici sulla cooperazione orizzontale (quando essa parla di benefici collettivi³⁹ risultanti da un accordo di sostenibilità) si riferisce sempre e comunque al consumatore presente nel mercato rilevante, a cui l'accordo di sostenibilità si riferisce. In sostanza la Commissione rifiuta di misurare incrementi di efficienza 1) al di fuori del mercato rilevante e 2) per consumatori che non hanno alcun nesso diretto o indiretto con il mercato rilevante, a cui l'accordo di sostenibilità si riferisce⁴⁰.

³⁶ L'ANC greca lo utilizza nei casi nazionali più complessi. Anche l'ANC francese ha di recente cominciato ad utilizzarlo, come presentatoci al meeting ECN su sostenibilità del 26 novembre 2023.

³⁷ Nel 2013 produttori di carne di pollo da allevamento e grandi catene di supermercati in Olanda raggiunsero degli accordi con il nome *Chicken of Tomorrow* per produrre solo polli d'allevamento che rispettassero la salute degli animali, garantendo uno spazio adeguato nelle gabbie, mangime sostenibile da offrire ai polli con il divieto dell'uso di antibiotici. L'ANC olandese considerò, utilizzando il c.d. WTP test o "*willingness to pay test*", che il consumatore olandese era disposto a pagare di più per un prodotto di consumo che rispettasse obiettivi di sostenibilità come, ad esempio, la salute degli animali nutriti ed allevati con metodi "sostenibili". Ciononostante, gli accordi *Chicken of Tomorrow* non furono autorizzati dall'ANC olandese perché l'esenzione prevista dal par. 3 dell'art. 101 TFUE non fu soddisfatta. Si veda il documento dell'Autorità olandese pubblicato nel sito *Internet* dell'Autorità ed intitolato *ACM's analysis of the sustainability arrangements concerning the 'Chicken of Tomorrow*, pp. 5-8.

³⁸ Si tratta in sostanza d'applicare la *rule of reason* ad un accordo di sostenibilità "*as an alternative or complement to art. 101(3)*".

³⁹ Si tratta di benefici che vanno a vantaggio di una parte più ampia della società rispetto ai soli consumatori nel mercato rilevante. Si vedano le linee direttrici sulla cooperazione orizzontale, p. 120.

⁴⁰ Anche quando incrementi di efficienza risultanti dall'accordo si generano su mercati distinti ma collegati, essi vengono presi in considerazione, a condizione che il gruppo di

In altre parole, la Commissione utilizza il c.d. metodo denominato *in-market efficiencies* che esclude tutti quei benefici che si producono al di fuori del mercato rilevante cui l'accordo si riferisce. Viceversa, il metodo d'analisi denominato *out-of-market efficiencies* prende anche in conto incrementi d'efficienza che si realizzano al di fuori del mercato rilevante cui l'accordo si riferisce.

Per le ANC greca e olandese *in primis* il metodo d'analisi *out-of-market efficiencies* è non soltanto utile, ma dovrebbe essere impiegato ai fini di una migliore tutela dell'ambiente nell'Unione quando si analizzano accordi di sostenibilità. Fra le raccomandazioni che il rapporto *Antitrust e Sustainability* cita, ve ne è sicuramente una indirizzata alla Commissione, in cui si richiede ad essa di prendere in considerazione «...some guidance on how sustainability benefits can be quantified and monetized»⁴¹.

In sostanza si tratterebbe per queste ANC di uscire da un'analisi economica di confronto fra gruppi di utilizzatori/consumatori dell'accordo nel mercato rilevante per analizzare l'accordo in un contesto più ampio di pubblica utilità e cioè di *public policy*.

2.2. Out-of-market efficiencies nelle sentenze della Corte e nella prassi decisionale della Commissione

La stessa Corte di giustizia nelle sentenze *Compagnie Générale Maritime*, e *Glaxo Smithkline Services* aveva riconosciuto il metodo *out-of-market efficiencies* ai fini di una valutazione di eventuali incrementi di efficienza risultanti da un accordo fra imprese.

Nella sentenza *Compagnie Générale Maritime*, la Corte sosteneva che «l'art. 85, n. 3, del Trattato preved[e] la possibilità di esentare in particolare gli accordi che contribuiscono a promuovere il progresso tecnico o economico, senza esigere un nesso particolare con il mercato di riferimento»⁴² mentre in *GlaxoSmithkline Services* la Corte osservava che

consumatori interessato dalla restrizione sia sostanzialmente lo stesso. *Ibidem*, p. 121. In sostanza, questo passaggio delle linee direttrici s'ispira a quanto affermato dalla Corte di giustizia nella nota sentenza *Mastercard* (causa C-382/12 P).

⁴¹ Tuttavia, secondo una prassi consolidata e la giurisprudenza della Corte, l'eventuale restrizione della concorrenza causata da un accordo non deve essere quantificata o produrre un effetto concreto sul mercato interessato. È sufficiente, a tal riguardo, dimostrare che il comportamento anticoncorrenziale tende a restringere la concorrenza o, in altri termini, che il comportamento anticoncorrenziale è tale da produrre o da poter produrre un effetto del genere. Si veda per una applicazione analogica, Trib., 17 dicembre 2003, causa T-219/99, *British Airways/Commissione*, ECLI:EU:T:2003:343, punto 293.

⁴² Trib., 28 febbraio 2002, causa T-86/95, *Compagnie General Maritime e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:50, punto 343.

«spetta, in primo luogo, [alla Commissione] verificare se gli argomenti di fatto e gli elementi probatori che le vengono presentati provino, in modo convincente, che l'accordo di cui trattasi deve consentire di ottenere rilevanti vantaggi oggettivi fermo restando che questi ultimi possono emergere non solo nel mercato pertinente, ma altresì in altri mercati»⁴³.

La Commissione in alcune sue decisioni è ricorsa al metodo sopracitato. Mi riferisco, in particolare, alla decisione adottata il 24 maggio 1999 nei confronti del Consiglio europeo dei costruttori di elettrodomestici (CECED)⁴⁴ e a quella del 12 aprile dello stesso anno nei confronti di due associazioni mutue assicuratrici senza scopo di lucro, che operavano nel mercato dell'assicurazione marittima e che fornivano una copertura di protezione ed indennizzo (P& I) ai loro membri e cioè gli armatori⁴⁵.

Nella prima decisione la Commissione verifica se un accordo concluso fra produttori di elettrodomestici e in particolare produttori di lavatrici domestiche, avente come scopo d'incrementare l'efficienza energetica per un uso più ecologico delle lavatrici, abbandonando la produzione e l'importazione nel mercato dell'Unione di vecchi modelli, possa beneficiare dell'esenzione *ex art. 81, par. 3 CE*⁴⁶. Analizzando le quattro condizioni, (tutte peraltro soddisfatte e nella fattispecie la prima) la Commissione constatava che, se da una parte l'accordo CECED limitava la possibilità di scelta del consumatore ad alcuni modelli di lavatrici con conseguenti aumenti di prezzo per i nuovi modelli, dall'altra permetteva, in un periodo di tempo ragionevole, di compensare il maggior costo iniziale con un risparmio importante di elettricità nel medio/lungo termine. Inoltre, accanto ai destinatari principali nel mercato rilevante e cioè l'acquirente di lavatrici moderne, la Commissione individuava altri beneficiari e cioè la

⁴³ Trib., 27 settembre 2006, causa T-168/01, *GlaxoSmithkline Services c. Commissione*, ECLI:EU:T:2006:265, punto 248.

⁴⁴ Il CECED è un'associazione d'impresе alla quale aderiscono associazioni di produttori e importatori di elettrodomestici. Caso IV F.1/36.718. Decisione della CM 2000/475/EC [1999] OJ L187/47, punto 26.

⁴⁵ Casi IV D. 1/30.373 e IV D. 1/37.143. Decisione della CM 1999/329/EC [1999] OJ L 125/12.

⁴⁶ I soci del CECED si erano impegnati a cessare la produzione o l'importazione di lavatrici non conformi ai criteri che essi avevano convenuto nell'accordo. Quest'ultimo fissa una norma di efficienza energetica minima cui dovevano corrispondere tutte le lavatrici prodotte o importate dai soci del CECED. Per effetto di tale obbligo non era più consentito a quest'ultimi di produrre o importare lavatrici rientranti nelle classi da D a G come avevano fatto in passato. Decisione della CM 2000/475/EC [1999] *cit.*, punto 30.

collettività che, tramite l'accordo, poteva beneficiare di un abbattimento importante dei diversi costi da inquinamento sostenuti⁴⁷.

Nella seconda decisione la Commissione analizza se alcuni accordi di ripartizione dei sinistri stipulati fra le parti relativamente ad una serie di aspetti legati alla loro attività d'assicurazione e di riassicurazione nel settore del trasporto marittimo, possa beneficiare dell'esenzione *ex art. 81, par. 3 CE*. Analizzando le quattro condizioni (tutte peraltro soddisfatte, e nella fattispecie la prima come detto sopra)⁴⁸, la Commissione concludeva che incrementi di efficienza che si realizzavano tramite l'accordo (c.d. accordo di Pooling)⁴⁹ erano un beneficio non soltanto per il consumatore (e cioè gli armatori⁵⁰) ma anche per «qualunque altra terza persona che subisca danni extracontrattuali provocati da un armatore (per esempio, inquinamento marittimo)»⁵¹.

Mi sembra evidente che in entrambe le decisioni la Commissione abbia, fra le altre cose, analizzato gli accordi in oggetto in un contesto di pubblica utilità uscendo da un'analisi economica di confronto fra gruppi di operatori economici.

Mi sembra altrettanto evidente come invece essa abbia operato un chiaro *virement* nel nuovo capitolo nove delle linee direttrici sulla cooperazione orizzontale dove l'analisi *out-of-market efficiencias* non trova spazio per gli accordi di sostenibilità.

⁴⁷ Secondo le stime della Commissione, i mancati danni marginali delle emissioni di anidride carbonica (vale a dire i cosiddetti «costi esterni») erano pari a 41-61 EUR per tonnellata di carbonio. Su scala europea, i mancati danni da anidride solforosa ammontavano a 4 000 - 7 000 EUR per tonnellata e quelli da protossido di azoto a 3 000 - 5 000 EUR per tonnellata. Per la Commissione «si [poteva] ragionevolmente presumere che i benefici derivanti alla società dall'accordo del CECED super[asser]o di oltre sette volte i maggiori costi inerenti all'acquisto di lavatrici ad efficienza energetica superiore». *Ibidem*, punti 55-57.

⁴⁸ Casi IV D. 1/30.373 e IV D. 1/37.143. Decisione della CM 1999/329/EC [1999] *cit.*, punto 116.

⁴⁹ L'accordo di Pooling era essenzialmente un accordo di ripartizione dei sinistri tra mutue assicuratrici. Il suo scopo era di ripartire in maniera proporzionale fra tutti i membri le richieste di indennizzo per sinistri a carico di uno di essi superiori ad un determinato massimale. L'accordo contava 18 membri. *Ibidem*, punti 14 e 15.

⁵⁰ Questa categoria di operatori economici operava nel mercato a valle mentre nel mercato a monte operavano le compagnie assicuratrici. Esisteva di conseguenza un forte legame fra i due mercati rilevanti.

⁵¹ *Ibidem*, punti 104-115.

2.3. Benefici per il consumatore risultanti dall'accordo di sostenibilità

Per quanto invece riguarda il c.d. *fair share* o “congrua parte” e cioè il trasferimento al consumatore di una congrua parte dei benefici risultanti dall'accordo, tutte le ANC del gruppo di lavoro e la stessa Commissione erano d'accordo sul fatto che il trasferimento dei benefici deve almeno compensare il consumatore degli effetti negativi derivanti dalla restrizione della concorrenza. La nozione invece di “congrua parte” rimaneva e rimane tuttora assai generica e varia in funzione delle caratteristiche di ciascun caso di specie. La prassi decisionale della Commissione e di alcune ANC ha chiaramente mostrato che la realizzazione del *fair share* è strettamente legata all'analisi di ponderazione che viene fatta con i due metodi che variano a seconda che si faccia o meno un'analisi economica di confronto.

3. Conclusione

Il rapporto *Antitrust and Sustainability* del gruppo di lavoro settoriale “Accordi orizzontali e abuso” dell'ECN ha permesso alle otto Autorità che vi hanno partecipato insieme alla Commissione d'approfondire lo spinoso tema degli accordi di sostenibilità al fine di «i) foster common views within the group on sustainability and antitrust in the EU and ii) to find a joint interpretation within the group of how sustainability concerns can be taken into account in competition law assessment by the competition authorities without undermining the effectiveness of enforcement».

Nonostante i fruttuosi scambi di vedute all'interno del gruppo di lavoro sono da subito apparse in seno al gruppo divergenze per quanto riguarda le proposte di metodo da impiegare nell'analizzare gli accordi di sostenibilità. Se da una parte la Commissione optava per un'interpretazione rigorosa dell'esenzione prevista all'art. 101, par.3, TFUE da applicarsi ad un accordo di sostenibilità (interpretazione che la Commissione ha poi, di fatto, mantenuto ed adottato nel capitolo nove delle sue linee direttrici sulla cooperazione orizzontale), dall'altra parte alcune ANC proponevano un'interpretazione meno rigorosa e più flessibile dell'esenzione con un occhio, forse, di riguardo in più allo sviluppo sostenibile.

I testi di *soft law* a tutt'oggi in vigore di alcune ANC nonché le recenti linee direttrici della Commissione sulla cooperazione orizzontale riposano entrambi sull'applicazione dell'esenzione prevista all' art. 101, par. 3, TFUE agli accordi di sostenibilità ma, ahimè, con modalità ed effetti diversi.

Il sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra dell'Unione europea applicate al settore del trasporto aereo e marittimo: effetti territoriali o extraterritoriali?

di SARA POLI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema di scambio di quote di emissioni nel settore del trasporto aereo e la possibile futura «estensione extra-territoriale condizionata» della direttiva 2023/958. – 3. Il sistema di scambio di emissioni dell'UE e la sua estensione al settore marittimo: la scelta dell'UE di adottare una soluzione di compromesso rispettosa della sovranità di Paesi terzi. – 4. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e le sue criticità: cenni. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

In dottrina si discute da tempo dell'applicazione extraterritoriale del diritto dell'UE in relazione a norme di diritto secondario che disciplinano vari ambiti di competenza dell'organizzazione¹. La prima politica in cui tale problema viene in rilievo è quella della concorrenza². Dopo la crisi

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa.

¹ M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019; L. HORNSKÖHL, *The Extraterritorial Application of Statutes and Regulations in EU Law*, in *MPILux Research Paper*, 2022, disponibile [online](https://www.mpi.lu/fileadmin/mpi/medien/research/WPS/MPILux_WP_2022_1_Extraterritorial_Application_LH.pdf) al seguente link: https://www.mpi.lu/fileadmin/mpi/medien/research/WPS/MPILux_WP_2022_1_Extraterritorial_Application_LH.pdf; F. CASOLARI, M. GATTI, *The Application of EU Law Beyond Its Borders*, in *CLEER*, 2022/3.

² V. Corte giust., 27 settembre 1988, cause riunite 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 e da 125/85 a 129/85, *Ahlström Osakeyhtiö e altri c. Commissione* (“Pasta di legno”), ECLI:EU:C:1988:447, punto 16. In questa sentenza la Corte di giustizia ha stabilito che ai fini dell'applicazione del Trattato rilevava non il luogo di formazione dell'intesa (al di fuori del territorio dell'odierna UE) ma la sua attuazione nel mercato comune. Tale criterio è stato poi rielaborato in altre pronunce. In una prima sentenza, il giudice dell'Unione aveva stabilito che le norme in materia di concentrazioni si applicassero laddove fosse prevedibile che una progettata concentrazione producesse effetti immediati e sostanziali nella comunità: Trib., 25 marzo 1999, causa T-102/96, *Gencor*, ECLI:EU:T:1999:65, punti 90 e 92. In una seconda pronuncia, questa volta riguardante l'art. 102 TFUE, la Corte di giustizia ribadisce la teoria degli “effetti qualificati” già espressa nella pronuncia *Gencor*, considerando che il diritto della concorrenza si applica qualora sia prevedibile che il comportamento anticoncorrenziale considerato produca un

finanziaria del 2010 il dibattito ha riguardato anche talune norme che regolano i servizi finanziari;³ più di recente, ha interessato la protezione dei dati a carattere personale⁴ e le misure restrittive⁵ imposte dall'Unione in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Anche in materia ambientale alcune direttive che istituiscono strumenti di mercato, adottati al fine di contenere gli effetti del cambiamento climatico associati al settore del trasporto aereo, sono state oggetto di attenzione per i loro effetti extraterritoriali⁶. Alcune delle misure unilaterali attuate sono state talvolta criticate per imporre il rispetto di standard europei a Stati terzi⁷.

In questo breve scritto si esaminerà se l'esercizio della giurisdizione da parte dell'Unione europea sia incompatibile con le norme del diritto internazionale pubblico o meno e se con la sua azione l'UE impedisca lo sviluppo di standard internazionali a livello globale nel settore del trasporto aereo o marittimo.

Come sostiene autorevole dottrina, gli effetti di una certa attività sul territorio dell'Unione non possono essere usati come giustificazione

effetto immediato sostanziale nell'Unione: Corte giust., 6 settembre 2017, causa C-413/14, *Intel c. Commissione*, ECLI:EU:C:2017:632, punti 45 e 49. Per commenti su questa giurisprudenza si veda, *ex multis*, G. MONTI, *The Global Reach of EU Competition Law* in M. CREMONA AND J. SCOTT (a cura di), *EU Law Beyond EU Borders – The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 174 ss.

³ J. SCOTT, *The new EU “extraterritoriality”* in *Common Market Law Review*, 2014, pp. 1343-1380.

⁴ A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020.

⁵ C. ECKES, R. A. WESSEL, *Restrictive Measures in EU External Relations Law*, in P. KOUTRAKOS (a cura di), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, 2014, p. 336; S. SILINGARDI, *Le sanzioni unilaterali e le sanzioni con applicazione extraterritoriale nel diritto internazionale*, Milano, 2020.

⁶ La Corte di giustizia ha avuto modo di confermare la validità della direttiva 2008/101 che estendeva al settore del trasporto aereo il sistema di scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra in un rinvio pregiudiziale nel 2011. Il giudice del rinvio metteva in discussione, *inter alia*, l'estensione territoriale del sistema europeo poiché si applicava a quelle parti di volo (sia in generale, sia limitatamente ad aeromobili immatricolati in Stati terzi) che si svolgono al di fuori dello spazio aereo degli Stati membri dell'UE. Il giudice dell'Unione ritiene che la direttiva non violi né il principio di territorialità, né la sovranità di cui gli Stati terzi di provenienza o di destinazione dei voli suddetti godono sullo spazio aereo situato al di sopra del loro territorio, dal momento che essa si applica ad aeromobili che si trovano fisicamente nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione e sono così assoggettati a tale titolo alla piena potestà dell'Unione. Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-366/10 *Air Transport Association of America*, ECLI:EU:C:2011:864, punto 125.

⁷ Per una discussione di questi problemi, v. A. DOBSON, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection Under International Law*, Oxford-New York, 2021, Chapter 1.

automatica per regolare condotte integralmente svolte all'estero⁸. Tale intervento non sarebbe compatibile con una delle cinque basi o «principi» classici della giurisdizione prescrittiva, vale a dire: (1) il principio di territorialità (soggettiva o oggettiva); (2) il principio di nazionalità (attiva o passiva); (3) la «teoria degli effetti»; (4) il principio di protezione; e (5) il principio della universalità.

Vale la pena sottolineare che l'ampia gamma di norme di diritto secondario dell'Unione adottate, sin dal 1994, al fine di attuare impegni internazionali collegati al problema del cambiamento climatico⁹, si propone di salvaguardare un interesse autenticamente comune a tutta la comunità internazionale, cioè il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Tale obiettivo è previsto dall'accordo di Parigi concluso dall'Unione¹⁰ e dalla legge europea sul clima¹¹. Ryngaert definisce l'esercizio della giurisdizione in nome dell'interesse comune come un esempio di «selfless intervention»¹²; come tale, esso si oppone al fenomeno per cui l'Unione promuove nelle sue relazioni esterne valori e interessi che sono propri dell'Unione, come avviene nel caso della gestione dei dati personali.

Nell'opinione di chi scrive è possibile ampliare la portata degli effetti territoriali delle misure unilaterali rivolte alla realizzazione della neutralità climatica ma occorre rispettare alcune condizioni, come già sostenuto in dottrina. Per stabilire quali sono le misure con effetti extraterritoriali che è consentito adottare, è molto utile il lavoro svolto su questo tema da Marín Durán e Scott. Per tali autrici, l'UE assolve alle responsabilità climatiche «di prim'ordine», quando esercita la sua giurisdizione al fine di adottare misure di mitigazione del cambiamento climatico e, *inter alia*, anche quelle

⁸ Per una discussione più ampia, v. R. LUZZATTO, I. QUEIROLO, *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, VI edizione, Torino, 2021, p. 186 ss.

⁹ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), aperta alla firma a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994.

¹⁰ Approvato con decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, entrato in vigore il 6 ottobre 2016, GU L 282 del 19 ottobre 2016. Per tutti in dottrina si veda M. MONTINI, *L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2015, p. 517 ss.

¹¹ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999, GU L 243 del 9.7.2021, p. 1.

¹² C. RYNGAERT, *Selfless Intervention: The Exercise of Jurisdiction in the Common Interest*, Oxford, 2020, p. 64 ss.

relative alla compensazione dei danni eventualmente prodotti¹³. Ma l'UE può utilizzare i suoi poteri al di là della sua giurisdizione, esercitando responsabilità climatiche di «second'ordine», riguardanti obblighi che devono essere rispettati da altri soggetti di diritto internazionale. Ciò a condizione di osservare una serie di principi di diritto internazionale concordati a livello multilaterale, tra cui quello delle responsabilità comuni ma differenziate¹⁴, richiamato anche dall'accordo di Parigi¹⁵. Come è largamente noto, sulla base di tale principio nella formulazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992), le Parti devono proteggere il sistema climatico, a beneficio delle generazioni attuali e future, sulla base dell'equità e in conformità alle loro responsabilità comuni ma differenziate e rispettive capacità¹⁶.

Calando nel contesto di questo saggio il quadro concettuale appena descritto, ci sembra si possa affermare che l'UE eserciti responsabilità di second'ordine quando pone in essere atti unilaterali «a carattere globale» finché anche i Paesi terzi che entrano in contatto con l'UE non adottino misure adeguate al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'accordo di Parigi. Ebbene, l'esercizio delle menzionate responsabilità climatiche consente all'Unione di stabilire legittimamente misure unilaterali a carattere extraterritoriale. Ciò in quanto gli interventi dell'Unione agevolano il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica. Occorre tuttavia verificare in concreto se nell'esercizio di tali responsabilità, in primo luogo, l'UE rispetti effettivamente i principi di diritto internazionale inclusi negli accordi internazionali del settore, come ad esempio il principio delle responsabilità comuni ma differenziate già citato. In secondo luogo, bisogna valutare se l'Unione favorisca o meno l'adozione di standard internazionali intesi a raggiungere la neutralità climatica, stabiliti da organizzazioni a carattere multilaterale. Solo se queste condizioni sono rispettate, l'esercizio delle responsabilità secondarie potrà essere considerato legale.

¹³ G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU climate action and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities*, in K. ARMSTRONG, J. SCOTT & A. THIES (a cura di), *EU External Relations and the Power of Law: Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Cambridge, 2024, p. 167. Per le prime formulazioni di questa dottrina si veda J. SCOTT, *The Geographical Scope of the EU's Climate Responsibilities*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2015, pp. 92-120.

¹⁴ G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU climate action and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities*, in K. ARMSTRONG, J. SCOTT & A. THIES (a cura di), *op. cit.*, p. 167.

¹⁵ V. art. 2, 2° c., dell'Accordo di Parigi il cui testo è pubblicato su GU L 282 del 19.10.2016, p. 4.

¹⁶ Art. 3, 1° c.

Va rilevato che l'UE è criticata per non tenere in considerazione né le misure di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico adottate da Stati terzi, in virtù di obblighi discendenti dall'accordo di Parigi, né gli atti adottati da altre organizzazioni internazionali o intergovernative nel tentativo di contribuire al contenimento del cambiamento climatico. Il rischio collegato alla prima prassi è che operatori di Stati terzi siano soggetti a misure che ledono i loro interessi economici per il fatto che le loro emissioni vengono contate e fatte pagare due volte. La seconda prassi è criticabile in quanto vanifica l'azione di organizzazioni a carattere multilaterale e impedisce o ritarda l'adozione di standard a livello globale; ciò è peraltro in contrasto con i principi alla base dell'azione esterna dell'Unione¹⁷.

Per verificare la fondatezza di queste critiche, in questo saggio saranno esaminate principalmente le norme relative al sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra applicate al settore del trasporto aereo (detto anche «EU ETS» o *European Union Emission Trading System*) e del trasporto marittimo, facendo riferimento essenzialmente alle direttive adottate nel 2023¹⁸ nell'ambito del *Green Deal*¹⁹. Alcune brevi riflessioni saranno svolte anche sul regolamento che istituisce il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (il CBAM)²⁰.

La tesi che questo scritto sostiene è che l'UE si è impegnata ad

¹⁷ Art. 21, 2° c., lett. h), TUE.

¹⁸ Direttiva (UE) 2023/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, concernente la relazione tra l'EU ETS e CORSIA per l'aviazione internazionale, GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 137 ss.; direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che modifica la direttiva 2003/87/CE, recante modifica della direttiva 2003/87/CE e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 134 ss.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, il *Green Deal* europeo, COM (2019) 640 final.

²⁰ Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e che modifica il regolamento (UE) 2015/757, GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 52 ss. Per motivi di spazio, è esclusa dall'esame delle misure di contrasto al contenimento del cambiamento climatico il regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione di materie prime e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale, GU L 150 del 9 giugno 2023, p. 206 ss. Il meccanismo è concepito per assicurare che le importazioni di prodotti provenienti da determinati settori industriali ricevano lo stesso trattamento delle produzioni interne, soggette al sistema ETS.

assolvere le sue responsabilità climatiche primarie²¹, adottando una serie di norme unilaterali che fanno perno sul sistema di scambio di quote di emissione di gas serra, ma che non sono applicabili al di fuori della giurisdizione degli Stati membri (nel settore del trasporto aereo); al massimo tale sistema può essere collegato a quello di un Paese terzo, come avvenuto nel caso della Svizzera, sulla base di un accordo bilaterale²². Invece, l'organizzazione ha esercitato le sue responsabilità secondarie, estendendo il suo EU ETS al settore del trasporto marittimo ma adottando una soluzione di compromesso che consente di salvaguardare la sovranità di Stati terzi. L'Unione ha poi agevolato²³ l'attività sia dell'ICAO sia della IMO nell'adozione di standard comuni intesi a realizzare la neutralità climatica, nonostante non sia parte né dell'organizzazione internazionale citata, né dell'agenzia delle Nazioni Unite. Tuttavia, nel settore del trasporto aereo, laddove i meccanismi internazionali non si dovessero rivelare efficaci, l'UE si riserva di imporre il rispetto delle proprie norme anche a soggetti dell'ordinamento di Paesi terzi. Quanto al settore dell'inquinamento marittimo, l'UE ha ampliato la portata territoriale delle sue norme, in attesa che la IMO produca uno strumento di mercato delle emissioni di gas serra applicabile a livello globale. Venendo invece al CBAM, questo merita alcune considerazioni critiche.

2. Il sistema di scambio di quote di emissioni nel settore del trasporto aereo e la possibile futura «estensione extra-territoriale condizionata» della direttiva 2023/958

Nel settore del trasporto aereo, l'UE ha esercitato le sue responsabilità climatiche di prim'ordine estendendo l'EU ETS a tutti i voli in partenza o in arrivo da un aerodromo situato in uno Stato membro quando ha esteso al settore del trasporto aereo il sistema di scambio di quote di emissione di gas serra che si applicava inizialmente a una serie di attività industriali²⁴. Tale

²¹ J. SCOTT, *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford, 2019.

²² V. l'accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, GU L 322 del 7 dicembre 2017, p. 3.

²³ Per alcuni autori ha stimolato l'adozione di tali norme. Cfr. G. DIKAIOS, *EU Climate Diplomacy Towards the IMO and ICAO*, Cham, 2024.

²⁴ Il sistema EU ETS è stato introdotto con la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, GU L 275 del 25 ottobre 2003, p. 32 ss.

intervento si è concretizzato con l'adozione di una direttiva nel 2008²⁵, che imponeva, in linea di principio, di applicare a tutti i voli in partenza o in arrivo in un aeroporto degli Stati membri, a prescindere dalla nazionalità dei vettori aerei, le norme dell'UE che consistevano nell'obbligo di compensare le emissioni di gas serra associate a tali tratte. A partire dal 2011, le norme dell'Unione sono state estese al territorio dello SEE²⁶. L'applicazione marcatamente extraterritoriale del sistema europeo di scambio di emissioni di gas serra suscitò subito ampie proteste da parte della Cina, dell'India, della Russia e degli Stati Uniti e da altri Paesi²⁷ e fu contestata senza successo nell'ambito di un rinvio pregiudiziale sulla validità della direttiva 2008/101 nella causa *Air Transport Association of America*²⁸, anche in ragione degli effetti extraterritoriali associati a tale atto. La Corte di giustizia ne aveva confermato la validità, attirandosi molte critiche²⁹. Per i Paesi terzi sopra citati la sede più idonea per prendere decisioni che interessavano il settore dell'aviazione civile era l'ICAO.

In questo contesto, sulla base di una decisione politica, la direttiva è stata applicata a partire dal 2012 solo ai vettori aerei che, a prescindere dalla loro nazionalità, effettuano voli intra-SEE³⁰. Viceversa, attraverso vari interventi normativi nel corso del tempo, è stata esclusa l'applicazione al di fuori quest'area tra il 2013 e il 2023; ciò in attesa che l'ICAO adottasse un sistema di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio per il

²⁵ Direttiva n. 2008/101/CE del 19 novembre 2008 che modifica la direttiva n. 2003/87/CE, GU L8 del 12 gennaio 2009, p. 3 ss.

²⁶ Art. 1 della decisione del Comitato misto SEE n. 146/2007 del 26 ottobre 2007, GUUE L 100 del 10.4.2008.

²⁷ Si veda Dichiarazione congiunta dell'incontro di Mosca sull'inclusione dell'aviazione civile nell'EU ETS del 22 Febbraio 2012, disponibile al sito: <http://www.ruaviation.com/docs/1/2012/2/22/50/> (ultimo accesso: 10.01.2026). In dottrina si veda per tutti C. VOIGT, *Up in the Air: Aviation, the EU Emissions Trading Scheme and the Question of Jurisdiction*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012, pp. 475-506.

²⁸ Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-366/10, *Air Transport Association of America*, cit. Tra i commenti più critici si veda B. HAVEL AND J. MULLIGAN, *The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme*, 2012, *Air and Space Law*, p. 1 ss.; A. GATTINI, *Between splendid isolation and tentative imperialism: the EU's extension of its emission trading scheme to international aviation and the ECJ's judgment in the ATA case*, in *I.C.L.Q.* 2012, pp. 976-991.

²⁹ L. SCHIANO DI PEPE, F. MUNARI, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2021, p. 288.

³⁰ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sul funzionamento del mercato europeo del carbonio (EU ETS), COM (2020) 740, p. 6. Ciò anche se la direttiva si applicava per effetto di varie disposizioni a tutti i voli in partenza da o in arrivo in un aerodromo situato nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea.

trasporto aereo internazionale che fosse applicabile su scala mondiale.

Sulla scorta della strategia europea appena delineata, è possibile affermare che la creazione di un sistema di scambio di quote di emissioni regionale, come quello dell'UE, ha incentivato l'ICAO a intervenire nel settore per istituire uno strumento di mercato applicabile al trasporto aereo internazionale³¹, finalizzato a favorire la decarbonizzazione di tale categoria di servizi.

L'Unione e i suoi Stati membri hanno sostenuto gli sforzi di tale organizzazione che ha cominciato a lavorare all'istituzione di un tale meccanismo sin dal 2016³². Nel 2018 il Consiglio dell'ICAO ha adottato un meccanismo di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio per l'aviazione internazionale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* o «CORSIA»³³) a livello globale che ha cominciato a funzionare nel 2019. Nel medesimo anno il Consiglio europeo aveva stabilito di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050³⁴.

Il meccanismo dell'ICAO intende stabilizzare ai livelli del 2020 le emissioni di gas serra nette generate dal trasporto aereo internazionale attraverso l'acquisto e la cancellazione dei crediti internazionali, a partire dal gennaio 2021. Nel 2022 anche l'Assemblea dell'ICAO ha scelto di

³¹ F. MUNARI, *Le competenze e le "conoscenze" dell'unione in materia ambientale*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, vol. II, Napoli, 2024, p. 126-127. Per una valutazione positiva dell'effetto Bruxelles con riguardo al settore del cambiamento climatico v. anche F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, 2022, pp. 170-193.

³² COM (2020) 740, cit., p. 16.

³³ V. considerando n. 5 della decisione (UE) 2020/954 del Consiglio del 25 giugno 2020 relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, nell'ambito dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) riguardo alla notifica della partecipazione volontaria al regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA) a decorrere dal 1o gennaio 2021 e dell'opzione scelta per il calcolo degli obblighi di compensazione degli operatori aerei nel periodo 2021-2023, L 212 del 3 luglio 2020. Sul sistema di scambio di emissioni CORSIA, v. <https://www.icao.int/CORSIA>. V. anche U. M. ERLING, *How to Reconcile the European Union Emissions Trading System (EU ETS) for Aviation with the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)?*, in *Air and Space Law*, 2018, pp. 371-386; A. MARKE et al. (a cura di), *Governing Carbon Markets With Distributed Ledger Technology*, Cambridge-New York, 2022; G. G. PRATAMA, *Enter the CORSIA First Phase Aeroplane Operators Embark on Offsetting Their Emissions for the First Time, Development Trajectory, and What Lies Ahead for the Scheme*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2024, pp. 271-283.

³⁴ L. SCHIANO DI PEPE, *Obblighi e obiettivi ambientali dell'unione europea e loro influenza sullo sviluppo di una politica energetica comune: stato dell'arte e prospettive future*, in P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, vol. I, Napoli, 2024, p. 50.

realizzare l'obiettivo della neutralità climatica per ciò che riguarda le emissioni del settore del trasporto aereo³⁵.

Fintantoché non è diventato operativo il meccanismo di compensazione delle emissioni a livello globale, l'UE ha adottato deroghe all'applicazione delle norme dell'EU-ETS in modo da escludere che gli obblighi di compensazione delle emissioni previsti da tale sistema si applicassero alle attività da e verso gli aerodromi situati al di fuori dello SEE³⁶. Ciò proprio per consentire all'ICAO di prepararsi ad adottare uno strumento autonomo, avente il vantaggio rispetto a quello regionale europeo di avere una portata globale. Allo stesso tempo, l'UE ha previsto che il suo ETS fosse applicato solo all'interno dello SEE e si è anche adeguata agli obblighi in materia di monitoraggio, comunicazione e verifica previsti dal CORSIA, modificando le sue norme interne. Infine, gli Stati membri hanno espresso una posizione comune all'interno dell'ICAO³⁷ consistente nell'accettare di partecipare alla fase volontaria del CORSIA dal 2021 al 2023.

Mentre nei rapporti a livello multilaterale l'UE si apriva al coordinamento della sua strategia anti-cambiamento climatico, in ambito regionale l'ETS dell'UE veniva collegato con il sistema di scambio di quote di emissione della Svizzera («ETS della Svizzera») attraverso un accordo internazionale³⁸ che è entrato in vigore nel 2020. Per effetto di tale Trattato, gli operatori aerei delle Parti possono utilizzare le quote di emissione emesse per adempiere agli obblighi stabiliti dai sistemi di scambio del contraente, secondo il principio dello sportello unico. Così agendo, possiamo dire che l'UE abbia coordinato l'applicazione del suo EU ETS con quello della Svizzera, senza imporre i propri standard³⁹.

Conviene a questo punto esaminare la direttiva (UE) 2023/958⁴⁰ adottata nel contesto del *Green Deal*. La novità più importante di tale strumento per i fini di questo saggio è che il funzionamento del sistema di

³⁵ Risoluzione dell'Assemblea dell'ICAO, A41-21 del 2022, par. 6 ss.

³⁶ Considerando n. 1 del regolamento (UE) 2017/2392 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 350 del 29 dicembre 2017, p. 7 ss.

³⁷ Art. 1 della decisione (UE) 2020/954 del Consiglio del 25 giugno 2020, cit.

³⁸ Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera concernente il collegamento dei rispettivi sistemi di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, cit.

³⁹ Si segnala altresì che a novembre 2025 la Commissione è stata incaricata dal Consiglio di negoziare un accordo simile con il Regno Unito. V. https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/11/13/eu-uk-relations-council-greenlights-negotiations-on-agri-food-deal-and-linking-emissions-trading-systems/?utm_source=chatgpt.com (ultimo accesso 02 gennaio 2026).

⁴⁰ Direttiva (UE) 2023/958, cit.

scambio di quote di emissione di gas serra dell'UE è stato modificato al fine di attuare CORSIA, sulla base della strategia dell'unilateralismo condizionato a cui fa riferimento la dottrina⁴¹. Tale atto, che intende aumentare il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti settori dell'economia dell'Unione, permette ai vettori aerei che hanno sede al di fuori dello SEE, ed effettuano tratte extra-SEE, di rispettare il CORSIA; di conseguenza, essi compensano le loro emissioni sulla base di tale meccanismo e non dell'ETS dell'UE. La direttiva in esame riconosce che gli Stati terzi in cui hanno sede i vettori aerei che effettuano tratte extra-UE sono responsabili dell'attuazione di CORSIA⁴² e fa sì che l'Unione eserciti la sua giurisdizione nel rispetto delle norme di diritto internazionale poiché tali vettori non sono tenuti a cancellare le unità di emissione ammissibili nell'ambito di CORSIA. In altri termini, mentre i voli intra-SEE saranno soggetti all'EU ETS fino al 2026, ai voli di operatori aerei con sede nello SEE diversi da quelli effettuati all'interno del SEE e tra il SEE e la Svizzera, si applica CORSIA⁴³. Il regime di scambio di quote di emissione stabilito dall'Unione non ha dunque una portata extraterritoriale.

Come si evince dal complesso regime giuridico a cui si è accennato nei suoi aspetti essenziali, l'UE tiene in considerazione il meccanismo dell'ICAO, pur prevedendo un sistema di scambio autonomo, che è più stringente di quello adottato a livello mondiale ed è applicabile alle tratte intra-SEE e a quelle che hanno come destinazione la Svizzera.

Infine, vale la pena attirare l'attenzione sul considerando n. 26 della direttiva: «I voli da e per i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, quali definiti dalle Nazioni Unite, che non attuano CORSIA ai fini del diritto dell'Unione, tranne gli Stati con PIL pro capite pari o superiore alla media dell'Unione, dovrebbero essere esentati sine die dagli obblighi di restituzione di quote o di cancellazione delle unità»⁴⁴. Tale previsione testimonia che l'UE attua il CORSIA e rispetta anche il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, alla luce delle diverse circostanze nazionali, come previsto dall'Accordo di

⁴¹ J SCOTT, L RAJAMANI, *EU climate change unilateralism*, in *EJIL*, 2012, p. 470.

⁴² Considerando n. 21 della direttiva 2023/958, *cit.*

⁴³ Considerando n. 2 del regolamento delegato (UE) 2025/927 della Commissione del 20 maggio 2025 che integra la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le misure adottate dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale per il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni del trasporto aereo ai fini dell'attuazione di una misura, GU L del 31 luglio 2025, p. 1 ss.

⁴⁴ Considerando n. 26 della direttiva 2023/958, *cit.*

Parigi⁴⁵.

Occorre a questo punto esaminare come si potrà evolvere l'applicazione territoriale della direttiva 2023/958 in futuro poiché le implicazioni con riguardo alla sua portata territoriale sono interessanti e dimostrano come la sfera territoriale dell'EU ETS potrà ampliarsi sulla base di un principio che può essere definito di "extraterritorialità condizionata". Il menzionato strumento giuridico prevede che, su proposta della Commissione, il sistema di scambio di emissioni europeo possa essere applicato anche ai voli in partenza dallo SEE verso Paesi terzi, qualora il meccanismo di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio per l'aviazione internazionale (CORSIA) non risulterà efficace nel ridurre le emissioni di gas serra risultanti dal trasporto aereo.

Più in particolare: «Se entro il 31 dicembre 2025 l'assemblea dell'ICAO non ha rafforzato CORSIA in linea con il suo obiettivo indicativo a lungo termine, al fine di conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi, o se gli Stati elencati nell'atto di esecuzione che deve essere adottato dalla Commissione, rappresentano meno del 70 % delle emissioni del trasporto aereo internazionale in base ai dati disponibili più recenti, la Commissione dovrebbe proporre, se del caso, che l'EU ETS si applichi alle emissioni dei voli in partenza⁴⁶ a partire dal 2027 e che gli operatori aerei possano detrarre tutti i costi sostenuti con la compensazione nell'ambito di CORSIA su tali rotte, onde evitare la doppia imposizione. Parallelamente, se un paese terzo non applica il sistema CORSIA a partire dal 2027, l'EU ETS dovrebbe applicarsi alle emissioni dei voli in partenza da tale paese terzo»⁴⁷.

La Commissione effettuerà una revisione della direttiva se entro il 1° luglio 2026 riterrà che «l'integrità ambientale della misura mondiale basata sul mercato dell'ICAO, compresa la sua ambizione generale in relazione agli obiettivi previsti dall'accordo di Parigi, il livello di partecipazione alla compensazione ai sensi di CORSIA, la sua applicabilità, la trasparenza, le sanzioni in caso di non conformità, i processi di partecipazione pubblica, la qualità dei crediti di compensazione, il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni, i registri, la rendicontabilità nonché le norme relative all'uso dei biocarburanti»⁴⁸ non saranno soddisfacenti. In tal caso potrà avanzare una proposta di modifica della direttiva, «che sia coerente con l'obiettivo di contenimento della temperatura previsto dall'accordo di

⁴⁵ Art. 2, 2° c., dell'Accordo di Parigi, *cit.*

⁴⁶ È da ritenersi che qui manchi «in partenza dallo SEE».

⁴⁷ Considerando n. 30 della direttiva 2023/958, *cit.*

⁴⁸ Art. 28 *ter*, 2° c., della direttiva 2023/958, *cit.*

Parigi, con l'impegno dell'Unione di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 in tutti i settori economici e con l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica al più tardi entro il 2050»⁴⁹. Tale proposta ha lo scopo di preservare l'integrità ambientale e l'efficacia dell'azione per il clima dell'Unione. La direttiva aggiunge che, in via eventuale, sarà possibile proporre l'applicazione dell'EU ETS ai voli in partenza da aerodromi situati in Stati all'interno del SEE verso aerodromi situati al di fuori del SEE a partire dal gennaio 2027 rimanendo esclusi i voli in arrivo da aerodromi situati al di fuori del SEE⁵⁰.

Le disposizioni citate dimostrano che attualmente l'UE applica la misura mondiale dell'ICAO basata sul mercato nelle tratte in partenza o in arrivo dal territorio dello SEE verso un Paese che rispetta il CORSIA. Tuttavia, l'Unione eserciterà la sua giurisdizione in nome dell'interesse comune⁵¹, laddove tale meccanismo non funzioni ovvero se un Paese terzo non attua il sistema CORSIA. L'applicazione extraterritoriale degli standard dell'UE avviene solo come *ultima ratio*, cioè allorché il sistema di scambio globale non funzioni o allorché un Paese terzo non applica il meccanismo approvato a livello multilaterale. Si tratta dunque di un'applicazione extraterritoriale condizionata. In ogni caso, occorre inoltre sottolineare che l'UE prevede di applicare le sue norme ai soli voli in uscita dallo SEE e non anche a quelli in entrata da Paesi che rispettano il CORSIA; pertanto, la portata della direttiva rispetta il principio della territorialità. Infatti, i voli che partono dallo SEE per giungere in Paesi terzi, che adottano lo strumento di mercato mondiale, sono soggetti all'EU ETS poiché sono effettuati a partire dal territorio dello SEE. Si tratta senz'altro di una soluzione di compromesso che ci pare proporzionata poiché l'Unione esclude che siano soggetti al suo sistema di scambio di quote di gas serra i voli in partenza da Paesi terzi e che hanno come destinazione uno dei membri dello SEE. L'UE dimostra così di aver adottato una posizione bilanciata che mira ad assicurare l'obiettivo della neutralità climatica nel rispetto della sovranità di Stati terzi.

⁴⁹ Art. 28 *ter*, 3° c., della direttiva 2023/958, *cit.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ V. C. RYNGAERT, *Selfless Intervention: The Exercise of Jurisdiction in the Common Interest*, *cit.*, p. 64.

3. Il sistema di scambio di emissioni dell'UE e la sua estensione al settore marittimo: la scelta dell'UE di adottare una soluzione di compromesso rispettosa della sovranità di Paesi terzi

A differenza del settore del trasporto aereo, l'UE non ha inizialmente assoggettato il trasporto marittimo al rispetto dell'UE-ETS. Nel 2013 la Commissione ha adottato una strategia per integrare progressivamente le emissioni del trasporto marittimo nella politica dell'Unione volta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra⁵². A questo fine, è stato istituito, nell'ambito del regolamento (UE) 2015/757⁵³, un sistema per monitorare, comunicare e verificare le emissioni generate dalle navi in base al loro consumo di carburante. Questa iniziativa ha preparato il passo successivo, e cioè l'estensione del sistema di scambio di quote di emissione di gas serra al settore del trasporto marittimo, a partire dal 2024, per effetto della direttiva 2023/959⁵⁴ e del regolamento 2023/957⁵⁵. I legislatori dell'Unione hanno preso questa decisione per evitare che i successi in materia di contenimento del cambiamento climatico raggiunti dall'Unione fossero vanificati dall'aumento nel corso del tempo delle emissioni di CO₂ collegate al settore del trasporto marittimo. La sopra citata direttiva si applica alle emissioni prodotte dalle navi di grandi dimensioni⁵⁶ che entrano nei porti dell'UE, indipendentemente dalla bandiera; invece, il regolamento, adottato nello stesso giorno, ha ampliato la sfera di applicazione degli obblighi relativi al monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di CO₂ disciplinati da un precedente regolamento del 2015⁵⁷.

⁵² COM (2013) 0479 final.

⁵³ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE, GU L 123 del 19 maggio 2015, p. 55 ss.

⁵⁴ Direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che modifica la direttiva 2003/87/CE, recante modifica della direttiva 2003/87/CE e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 134 ss.

⁵⁵ Regolamento (UE) 2023/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2015/757, GU L 130 del 16 maggio 2023, p. 105.

⁵⁶ Le emissioni provenienti da navi di piccole dimensioni (stazza lorda inferiore a 5000 tonnellate) rappresentano meno del 15% di quelle generate da navi. Pertanto, sono temporaneamente escluse dal campo di applicazione della direttiva. V. Considerando n. 30 della direttiva 2023/959.

⁵⁷ Regolamento (UE) 2015/757 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, concernente il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE, GU L 123 del 19 maggio 2015, p. 55.

Con questi interventi l'Unione ha inteso sostenere le iniziative adottate dall'IMO nel 2023⁵⁸, al fine di decarbonizzare l'industria del trasporto marittimo⁵⁹. Tale Organizzazione, con un anno di ritardo rispetto all'ICAO, si è posta l'obiettivo di azzerare entro il (o intorno al) 2050 le emissioni prodotte dall'industria marittima per contenere gli effetti del cambiamento climatico, in linea con l'accordo di Parigi. L'inclusione del trasporto marittimo nell'UE ETS prevede una fase transitoria di due anni in cui le quote di emissione devono essere restituite per una parte delle emissioni verificate⁶⁰.

Al fine di verificare se anche nel settore marittimo, l'UE abbia agevolato lo sviluppo di standard internazionali nell'ambito dell'IMO, occorre rivolgere l'attenzione all'art. 3 *octies* della direttiva 2023/959. Tale disposizione recita: «Qualora l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) adotti una misura mondiale basata sul mercato per ridurre le emissioni di gas a effetto serra generate dal trasporto marittimo, la Commissione rivede la direttiva 2023/959 alla luce di tale misura adottata. A tal fine, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro 18 mesi dall'adozione di tale misura mondiale basata sul mercato e prima che essa diventi operativa. In tale relazione la Commissione esamina la misura mondiale basata sul mercato per quanto riguarda:

- a) la sua ambizione alla luce degli obiettivi dell'accordo di Parigi;
- b) la sua integrità ambientale complessiva, anche rispetto alle disposizioni della presente direttiva relative al trasporto marittimo;
- e
- c) qualsiasi questione relativa alla coerenza tra l'EU ETS e tale misura».

La disposizione citata mette in evidenza come l'UE dia priorità nella sua regolamentazione all'applicazione di misure adottate dall'IMO poiché presentano il vantaggio di essere applicate a livello mondiale. L'Unione è aperta all'adozione di una misura di mercato simile al CORSIA nel settore

⁵⁸ Organizzazione marittima internazionale (IMO), Risoluzione MEPC.377(80), *Strategia 2023 per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra derivanti dal trasporto marittimo*, adottata dal Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) alla sua 80ª sessione (luglio 2023), MEPC 80/17/Add.1 Annex 15, p. 6.

⁵⁹ Relazione 2024 della Commissione europea sulle emissioni di CO₂ generate dal trasporto marittimo, COM (2025) 39, p. 2.

⁶⁰ Nel 2024 deve essere coperto il 40 % delle emissioni verificate, nel 2025 il 70 % e a partire dal 2026 il 100 %. A partire dal 2026 l'EU ETS per il trasporto marittimo riguarderà anche le emissioni di gas a effetto serra diverse da quelle di CO₂, vale a dire metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O).

del trasporto marittimo, se tale Organizzazione riuscirà a crearla. In conclusione, l'Unione che non ha alcuno status⁶¹ presso la IMO (solo la Commissione ha lo status di osservatore), così come nel caso dell'ICAO, non solo non esclude di accettare le iniziative adottate da questi soggetti e aventi come fine la decarbonizzazione, ma contribuisce a rafforzare l'azione intesa al contenimento del cambiamento climatico di tali organizzazioni.

Venendo più specificamente al campo di applicazione territoriale della direttiva in esame, questo si applica sia a tutte le emissioni generate internamente all'Unione⁶², sia alla metà (e non al totale) delle emissioni di CO₂ generate dalle navi che effettuano tratte in arrivo in un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro, a partire da Stati terzi, nonché alla metà (di nuovo, non il complesso) delle emissioni generate dalle navi in partenza da un porto di uno Stato membro che hanno come destinazione un porto di uno dei 27 Paesi UE⁶³.

Le differenze nella portata territoriale di questa direttiva rispetto a quella che estende l'EU ETS al settore del trasporto aereo sono due: nella prima la metà delle emissioni di CO₂ prodotte dalle navi in ingresso nel territorio dello SEE rientrano nel campo di applicazione della norma europea; nella seconda le tratte corrispondenti dei voli esulano dal campo di applicazione della direttiva 2023/959.

Inoltre, solo la metà delle emissioni di CO₂ da navi in uscita dai Paesi dello SEE è soggetta al sistema di scambio di quote di emissione creato dall'UE; viceversa, le tratte dei voli corrispondenti fuoriescono dal campo di applicazione della direttiva 2023/959 e vi potrebbero rientrare solo se il CORSIA non funzionasse.

A differenza del regime applicabile all'aviazione civile, la strategia adottata per l'inquinamento prodotto da navi ha una portata extraterritoriale bilanciata; infatti, solo la metà delle emissioni causate dalle navi, sia in ingresso che in uscita dallo SEE, è coperta dall'EU ETS.

La scelta di applicare parzialmente la direttiva a settore del trasporto marittimo è così giustificata: «Questo approccio è stato riconosciuto come un modo pratico per risolvere la questione delle responsabilità comuni ma

⁶¹ Corte giust., 5 aprile 2022, causa C-161/20, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:260, punto 57.

⁶² In particolare, la direttiva si applica a tutte le emissioni delle navi che effettuano tratte in partenza da un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro e arrivano in un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro oltre che a tutte le emissioni delle navi in un porto sotto la giurisdizione di uno Stato membro. V. art. 3 *octies bis* della direttiva 2023/959, *cit.*

⁶³ *Ibidem*.

differenziate e delle capacità rispettive, un annoso problema in ambito UNFCCC⁶⁴. La copertura di una parte delle emissioni generate dalle tratte sia in entrata che in uscita tra l'Unione e i paesi terzi garantisce l'efficacia dell'EU ETS. La copertura di una parte delle emissioni generate dalle tratte sia in entrata che in uscita tra l'Unione e i paesi terzi assicura l'efficacia dell'EU ETS, in particolare aumentando l'impatto ambientale della misura rispetto a un ambito geografico limitato alle tratte interne dell'Unione e limitando allo stesso tempo il rischio di scali elusivi e il rischio di delocalizzazione delle attività di trasbordo al di fuori dell'Unione. Per consentire un'agevole inclusione del settore nell'EU ETS, è opportuno aumentare gradualmente la restituzione delle quote da parte delle società di navigazione per quanto riguarda le emissioni verificate comunicate per gli anni 2024 e 2025»⁶⁵.

Avendo delineato sommariamente l'applicazione territoriale della citata direttiva, è possibile formulare una serie di riflessioni, tenendo conto della giustificazione sopra descritta. Intanto, l'azione europea ha una portata effettivamente extraterritoriale; varie sono le giustificazioni apportate a sostegno di questa scelta: da un lato, la presunzione dei legislatori dell'Unione è che se tale atto fosse applicabile al solo territorio dello SEE, non potrebbero essere raggiunti gli obiettivi ambientali di riduzione delle emissioni di CO₂ dovute al trasporto marittimo; dall'altro, si verificherebbero fenomeni di aggiramento delle norme europee.

La prima giustificazione è senz'altro convincente: infatti, ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, le tratte che iniziano o terminano al di fuori del SEE nel 2023 «hanno continuato a rappresentare la fonte principale delle emissioni di CO₂ (circa due terzi)»⁶⁶. Pertanto, è comprensibile e legittimo voler estendere l'applicazione territoriale della direttiva 2023/959, nella misura in cui c'è un collegamento territoriale nelle tratte tra un Paese terzo e i Paesi dello SEE. Più incerta è la fondatezza della seconda giustificazione: infatti, occorre chiedersi fino a che punto sia possibile estendere il territorio a cui si applica la direttiva per proteggere l'efficacia del sistema di scambio delle emissioni di CO₂ dell'UE. Nella direttiva 2023/959 è evidente un interesse ad evitare la delocalizzazione delle attività di trasbordo al di fuori dell'Unione, considerato che le imprese europee sono soggette alle regole

⁶⁴ *United Nations Framework Convention on Climate Change.*

⁶⁵ Considerando n. 20, secondo paragrafo, della direttiva 2023/959, *cit.*

⁶⁶ COM (2025) 39, *cit.*, p. 4.

del sistema dell'ETS, e più in particolare in Paesi terzi meno virtuosi dell'UE con riguardo alla decarbonizzazione. Si tratta di un obiettivo che potrebbe porsi in conflitto con il principio della territorialità della giurisdizione dato che estende anche a porzioni di territorio al di fuori dell'UE.

Un altro motivo a supporto della copertura al 50% delle emissioni prodotte al di fuori del territorio dell'UE è collegato al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, a cui fanno riferimento Marín Durán e Scott nel loro saggio sulle responsabilità di second'ordine⁶⁷. L'UE giustifica la sua decisione di non coprire al 100% le emissioni in entrata e in uscita dal territorio dello SEE, avvalendosi del principio sopra menzionato, dimostrando così di rispettare le previsioni e lo spirito dell'accordo di Parigi. Ma tale scelta è anche legata alla volontà di rispettare la sovranità di Paesi terzi. Infatti, nel considerando n. 20 della direttiva in esame si legge che l'UE si astiene dall'assoggettare la totalità delle emissioni prodotte al di fuori del territorio dello SEE al regime di tale atto, nella consapevolezza che i Paesi terzi possano «adottare misure adeguate per quanto riguarda la parte rimanente delle emissioni».

Il quadro sopra delineato consente di affermare che l'UE sembra aver trovato un buon equilibrio nel regolare le emissioni di CO₂ causate da un fenomeno transnazionale come il trasporto marittimo poiché ha contemperato le proprie scelte strategiche finalizzate al raggiungimento della neutralità climatica, con quelle assunte da Paesi terzi. La scelta politica di estendere al di là dello SEE l'applicazione della direttiva 2023/959 rispetto alla metà delle emissioni prodotte dalle navi di grandi dimensioni sembra ragionevole. Ciò in quanto rispetta la sovranità di altri Paesi che potranno decidere come far fronte alla metà delle emissioni prodotte dalle navi che partono dai loro porti per arrivare nello SEE e viceversa; allo stesso tempo, con le proprie norme interne l'Unione aumenta le chances di vedere ridotte le emissioni di gas serra legate al trasporto marittimo. La direttiva 2023/959 si contraddistingue, infine, per lasciare aperta la via della transizione dal sistema EU ETS ad uno strumento di commercio di unità di emissione di CO₂ a livello mondiale, qualora la IMO dovesse riuscire ad approvarne uno. Infine, è possibile anche muovere una critica allo strumento giuridico in esame poiché non sembra tenere pienamente conto del principio delle responsabilità differenziate nel settore del trasporto marittimo. Infatti, i Paesi terzi che non hanno contribuito al cambiamento climatico e non

⁶⁷ V. *supra* paragrafo 1.

hanno adeguate capacità, sono trattati allo stesso modo di tutti gli altri i Paesi terzi. Ciò a differenza della direttiva 2023/958 che regola le emissioni di gas serra del settore aereo che invece lascia spazio a tale principio⁶⁸.

4. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e le sue criticità: cenni

Come afferma Dobson, «the EU [...] target(s) the whole carbon footprint of goods and services present in its territory, including those originating abroad. This is an explicit policy objective – the European Green Deal, for example, endorses the EU’s capacity to ‘set standards that apply across global value chains’⁶⁹ [...]». È espressione di tale approccio regolatorio il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM); tale strumento, disciplinato da un regolamento del 2023⁷⁰, di recente modificato al fine di semplificare determinati obblighi⁷¹, integra il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell’Unione, dato che si applica agli stessi settori industriali inclusi nell’EU ETS. Per i suoi fini, esso presenta tensioni con le disposizioni degli accordi OMC⁷².

Come è noto, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, che è inteso a favorire il raggiungimento dell’obiettivo intermedio del 55% entro il 2030, prevede di imporre un prezzo del carbonio per le importazioni di determinati prodotti (quelli a maggior rischio di delocalizzazione come l’alluminio) nel territorio doganale dell’UE. Tale prezzo è equivalente a quello pagato dai produttori delle merci prodotte internamente e soggette al CBAM. Questo strumento intende non soltanto incentivare i Paesi terzi a dotarsi di meccanismi analoghi a quelli dell’Unione, ma anche evitare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio dall’UE in Paesi terzi che abbiano politiche climatiche meno ambiziose di quelle europee.

⁶⁸ V. considerando n. 26 della direttiva 2023/958, *cit.* discusso nel paragrafo n. 2.

⁶⁹ A. DOBSON, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection Under International Law*, Oxford-New York, 2021, p. 45.

⁷⁰ Regolamento (UE) 2023/956, *cit.*

⁷¹ Regolamento (UE) 2025/2083, che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, GU L, 2025/2083 del 17 ottobre 2025.

⁷² Per rilievi critici, v. A. BOUTE, *Accounting for Carbon Pricing in Third Countries Under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, in *World Trade Review*, 2024, pp.169-189; E.P. MAAT, *Leading by Example, Ideas or Coercion? The Carbon Border Adjustment Mechanism as a Case of Hybrid EU Climate Leadership*, in *European Papers*, 2022, pp. 55-67.

Poiché nell'Unione i produttori di merci nei settori sottoposti al sistema di scambio di emissioni sono soggetti all'obbligo di acquistare certificati di emissioni di CO₂, parallelamente anche gli importatori di merci dall'estero devono presentare una dichiarazione annuale delle emissioni incorporate nelle merci importate nel territorio doganale dell'Unione e restituire un numero di certificati CBAM corrispondenti alle emissioni dichiarate; sono comprate allo stesso prezzo a cui lo comprano i produttori di beni nell'UE. Il regolamento CBAM applica delle esenzioni che consentono, ad esempio, a un singolo importatore di merci all'interno del territorio doganale dell'Unione di chiedere l'esenzione parziale o totale dall'applicazione del meccanismo CBAM in considerazione dell'eventuale prezzo del carbonio già pagato nel Paese di origine delle merci importate per le emissioni incorporate in tali prodotti⁷³. Tale possibilità rende il meccanismo equo ma non è sufficiente a eliminare tutte le criticità dello strumento. Infatti, colpisce la chiara vocazione all'applicazione extraterritoriale del CBAM che ha attirato critiche⁷⁴. Il considerando n. 10 stabilisce: «Il meccanismo dovrebbe inoltre contribuire a promuovere la decarbonizzazione nei paesi terzi» e ancora il considerando n. 14 afferma: «Il presente regolamento incoraggia anche il ricorso a tecnologie più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra da parte dei produttori di paesi terzi, in modo da generare meno emissioni». L'aspetto forse più problematico del regime CBA è che esso non consente deroghe a favore di Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e dei Paesi meno sviluppati (PMS). Il regolamento si limita a prevedere la possibilità di concludere accordi che tengano conto del meccanismo di fissazione del prezzo del carbonio dei paesi terzi. L'Unione dovrebbe fornire assistenza tecnica a tal fine ai PVS e PMS, sulla base dell'articolo 4 c. 5 dell'accordo di Parigi⁷⁵. Su tali misure ci sono, tuttavia, solo meri *desiderata*, come si evince dal considerando n. 73 che afferma: «È auspicabile che l'Unione continui a fornire, attraverso il

⁷³ M. MONTINI, *L'azione esterna dell'unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli 2024, p. 236.

⁷⁴ P. ABEL, *The Carbon Border Adjustment Mechanism: Reconciling the Principles of Sustainability and Free Trade in the EU's External Action?*, in R. A. WESSEL, J. BERGAMASCHINE MATA DIZ, E ALTRI (a cura di), *EU External Relations Law and Sustainability*, L'Aja, 2025, p. 115. Per alcuni rilievi critici su altre misure ambientali dell'Unione con effetti extraterritoriali v. S. DI BENEDETTO, *Le politiche ambientali "esterne" dell'Unione Europea e il regolamento (UE) 2023/1115 su commercio e deforestazione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2024, pp. 101-130.

⁷⁵ G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU climate action and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities*, in K. ARMSTRONG, J. SCOTT & A. THIES (a cura di), *op. cit.*, pp. 183-184.

bilancio dell'Unione, un sostegno finanziario alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi nei PMS, anche nei loro sforzi per la decarbonizzazione e la trasformazione delle loro industrie manifatturiere. Tale sostegno dell'Unione dovrebbe inoltre contribuire ad agevolare l'adeguamento delle industrie interessate ai nuovi requisiti normativi derivanti dal presente regolamento».

Nel 2021 la Commissione ha proposto che sia introdotta una nuova risorsa propria basata sulle entrate generate dalla vendita di certificati CBAM⁷⁶ al fine di attuare tale sostegno. La proposta è stata ben accolta dal Parlamento europeo⁷⁷ ma è del tutto incerto che confluirà poi effettivamente in una decisione, ex art. 311, 3° c., TFUE.

L'obiettivo del CBAM è sia incentivare Paesi terzi ad adottare misure di riduzione delle emissioni di CO₂, sia garantire una parità di condizioni concorrenziali⁷⁸ per gli operatori economici europei che producono prodotti simili a quelli importati. Esiste dunque una componente protezionistica e potenzialmente in conflitto con l'art. III.1 del GATT⁷⁹ nel regolamento CBAM. Questo può essere qualificato come una tassa interna; non è possibile, tuttavia, trattare le merci importate in maniera meno favorevole rispetto a quelle "simili" di origine nazionale. Il prodotto domestico e quello importato sono considerati "*like products*", a prescindere dal sistema di produzione (cioè, dal se sono stati prodotti attraverso maggiori emissioni di CO₂ rispetto a quelli nazionali). Ciò implica la necessità di rispettare la clausola della nazione più favorita, cioè ogni vantaggio attribuito a un prodotto importato da un Paese terzo deve essere esteso anche ai prodotti simili provenienti da altri Paesi. Tuttavia, solo le merci provenienti dai Paesi che partecipano all'EU ETS e quelle dei Paesi che hanno sistemi collegati a quest'ultimo (come la Svizzera) sono esentate dal rispetto di taluni obblighi

⁷⁶ COM (2021) 566 final, p. 2.

⁷⁷ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione, P9_TA(2022)0404, GU C 167 dell'11 maggio 2023.

⁷⁸ C. GAMBINO, *Diritto UE e sostenibilità delle catene globali del valore: tra extraterritorialità e Brussels Effect*, in *Papers di diritto europeo*, 2025, p. 11.

⁷⁹ C. FIDATO, *Addressing carbon leakage: the Carbon Border Adjustment Mechanism and its challenges under WTO rules and the Paris Agreement*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2024, p. 1215. V. anche il commento di N. ZUGLIANI, *La Proposta di un Meccanismo Europeo di Adeguamento del Carbonio alle Frontiere (CBAM). Tra il Raggiungimento degli Obiettivi Prefigurati nell'Accordo di Parigi e Presunte Violazioni degli Obblighi OMC*, in *DCI*, 2022, pp. 165-190.

discendenti dal regolamento CBAM⁸⁰. Le merci provenienti da Paesi terzi che non rientrano in queste categorie non lo sono. La rigidità del meccanismo di adeguamento potrebbe essere vista come un abuso del potere di mercato dell'UE per costringere altri Paesi ad allinearsi al meccanismo di adeguamento dell'UE. Dunque, se anche fosse giustificabile la differenza di trattamento sopra descritta, sulla base dell'art. XX g) GATT, che permette di adottare misure che hanno come scopo la conservazione di risorse naturali (nel caso di specie l'atmosfera), non è agevole dimostrare che il CBAM si applica senza costituire una forma di discriminazione arbitraria e ingiustificata.

Infine, il meccanismo è stato criticato poiché non rispetta il principio per cui ciascuna parte contribuisce ad applicare l'accordo di Parigi nella misura in cui è capace e sulla base dei metodi che sceglie a livello nazionale⁸¹. Infatti, esso non riserva un trattamento speciale ai Paesi in via di Sviluppo che non hanno contribuito al cambiamento climatico e non hanno le capacità per farlo.

5. Conclusioni

In conclusione, possiamo dire che le critiche riguardanti l'applicazione extraterritoriale delle norme dell'UE che riguardano l'estensione dell'EU ETS al trasporto aereo e marittimo siano sotto taluni aspetti ingiustificate. Infatti, quando ha adottato la direttiva 2023/958 nel settore del trasporto aereo, l'UE non ha applicato misure unilaterali al di là del suo territorio. Inoltre, nel design di tale strumento è stato osservato il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, a seconda che i Paesi terzi abbiano o meno la capacità di adottare misure ambientali la cui osservanza è richiesta all'Unione, sulla base dell'accordo di Parigi.

Tuttavia, l'UE si riserva di decidere in futuro, come *ultima ratio*, di estendere l'EU ETS anche ai voli in uscita dallo SEE; ciò consente di estendere l'applicazione delle norme europee al di là del territorio dell'UE, per compensare le possibili carenze di efficacia dell'azione di contrasto al cambiamento climatico posta in essere dall'ICAO. Tuttavia, il ruolo di supplezza che l'Unione si è riservata rispetto all'azione dell'organizzazione

⁸⁰ Sulla base dell'art. 9 del regolamento 2023/956, l'importatore può ottenere una riduzione del numero di certificati CBAM da restituire esclusivamente in relazione a un prezzo del carbonio effettivamente pagato nel paese di origine delle merci, purché tale prezzo sia basato su un sistema di scambio di quote di emissione o su una tassa sul carbonio.

⁸¹ C. FIDATO, *Addressing carbon leakage: the Carbon Border Adjustment Mechanism and its challenges under WTO rules and the Paris Agreement*, op. cit., pp. 1221-1223.

sopra menzionata, ci pare condivisibile poiché l'allineamento agli standard internazionali potrebbe pregiudicare il livello di protezione prescelto⁸² e impedire il raggiungimento dell'obiettivo delle neutralità climatica. Ma va sottolineato che, fino ad oggi, l'UE ha favorito l'attuazione di CORSIA, cioè di uno standard internazionale.

Quanto al trasporto marittimo, l'UE ha adottato soluzioni di compromesso pur di rispettare la sovranità dei Paesi terzi. In particolare, la direttiva 2023/959 ha esteso l'EU ETS al settore del trasporto marittimo per ciò che riguarda la metà delle emissioni di gas serra collegate alle grandi navi in ingresso nei porti sotto la giurisdizione degli Stati membri dell'UE, a partire da porti in Stati terzi e viceversa. L'UE riesce così a salvaguardare il livello di protezione desiderato senza violare la sovranità dei Paesi terzi interessati dalle tratte marittime da e verso l'Unione. La direttiva 2023/959, infine, lascia aperta la via della transizione dal sistema EU ETS a uno strumento di commercio di unità di emissione di CO₂ a livello mondiale, qualora i lavori interni all'IMO si concludano⁸³ auspicabilmente con l'adozione di un meccanismo globale del prezzo del carbonio. Rimane invece carente l'attuazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

Infine, il CBAM è uno strumento che esprime il desiderio dell'Unione di attestarsi come regolatore di riferimento a livello globale in materia di lotta ai cambiamenti climatici⁸⁴ ma può essere anche considerato un esempio di protezionismo verde oltre che essere esposto alla critica di non tenere in considerazione il principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

⁸² A. DOBSON, *Extraterritoriality and Climate Change Jurisdiction: Exploring EU Climate Protection Under International Law*, Oxford-New York, 2021.

⁸³ Dal 7 all'11 aprile 2025 la *Marine Environment Protection Committee* (MEPC) della IMO si è riunito a Londra per la sua 83^a sessione ("MEPC 83") e ha avviato i lavori per l'adozione del primo «*global pricing mechanism for emissions*». V. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_1037/IP_25_1037_EN.pdf, consultato il 10 gennaio 2026.

⁸⁴ In tal senso M. MONTINI, *Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell'azione esterna dell'unione europea* in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *Temi di attualità nelle relazioni esterne dell'Unione -Atti Seminario PIUE (Proiezione internazionale dell'Unione europea) 24 ottobre 2024*, in *Rivista Quaderni AISDUE* 2/2025, p. 284, <https://www.aisdue.eu/rivista-quaderni-aisdue-fasc-n-2-2025/>.

Effetto diretto delle norme ambientali e risarcimento del danno

di LUCA CALZOLARI*

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. Il conferimento di diritti agli individui da parte delle normative ambientali dell’Unione. – 3. Il caso della tutela della qualità dell’aria: un passo avanti... – 4. *Segue*: ...e due indietro. – 5. La direttiva (UE) 2024/2881 e il nuovo modello settoriale di responsabilità. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Osservazioni preliminari

Il presente contributo esamina le conseguenze di natura privatistica che possono derivare dalla violazione da parte degli Stati membri delle norme ambientali di diritto dell’Unione. Tale questione coinvolge alcuni degli istituti che compongono la tradizionale tetralogia di principi¹ su cui si fondano i rapporti fra ordinamento dell’Unione e ordinamenti nazionali, vale a dire l’effetto diretto² delle norme dell’Unione e la responsabilità civile degli Stati membri per la loro violazione³.

Anche a valle di alcuni recenti sviluppi, il rapporto tra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri rappresenta un profilo teorico tanto complesso quanto necessario per comprendere il funzionamento del sistema di tutele offerto agli individui dall’ordinamento dell’Unione. Nella fase fondativa dei due rimedi, la Corte di giustizia ha costruito un sistema nel quale tali rimedi sembravano muoversi su binari paralleli, accomunati dall’obiettivo di garantire l’effettività del diritto dell’Unione e la tutela giurisdizionale degli individui. L’assunto per cui il diritto di ottenere il

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università di Torino.

¹ Per riprendere un’espressione di L. PRETE, *EU Environmental Law: A Complete and Effective System of Remedies before the Courts of the European Union?*, in E. LEES, M. ELIANTONIO (a cura di), *The Legitimacy of EU Environmental Governance and the Role of the European Courts*, Oxford, 2025, p. 207 ss., spec. p. 239, il quale ovviamente ricomprende fra tali principi volti a garantire «the effective application of the EU rules [...] direct effect, primacy, consistent interpretation, and state liability».

² Da ultimo D. GALLO, *Direct effect in EU law*, Oxford, 2025.

³ Da ultimo Z. VARGA, *The effectiveness of the Köbler liability in national courts*, Londra, 2020.

risarcimento del danno sofferto costituisse il «corollario necessario»⁴ dell'effetto diretto ha, in effetti, a lungo supportato l'idea che l'inosservanza di norme dotate di effetto diretto fosse, di per sé, idonea a generare la responsabilità degli Stati membri⁵. Del resto, la responsabilità degli Stati membri rappresenta in queste ipotesi un rimedio volto a salvaguardare la posizione di chi sia titolare di un diritto conferito da una norma dell'Unione che, pur dotata di effetto diretto, rimanga inattuata per un certo lasso di tempo: la finalità del rimedio risarcitorio è proprio quella di compensare tali soggetti per il pregiudizio subito finché perdura la condotta nazionale che impedisce il pieno godimento del diritto.

L'applicazione pratica di tali istituti di origine pretoria nel settore ambientale ha da sempre originato significative difficoltà che, alla fine, hanno forse finito per scheggiare la coerenza del sistema, anche al di fuori di tale ambito. A tali difficoltà ha contribuito il fatto che la protezione dell'ambiente, per sua natura, si colloca in una zona intermedia tra nozioni complesse – specie in un ordinamento autonomo ma che si innesta (oggi) su ventisette ordinamenti giuridici nazionali – come quelle di diritti, interessi individuali, interessi collettivi o diffusi: il punto è che, in modo più o meno marcato a seconda dello specifico oggetto della normativa in questione (e cioè dello specifico bene ambientale che la normativa dell'Unione intende di volta in volta salvaguardare), le norme ambientali spesso proteggono anche (o prevalentemente) interessi di portata generale. Ciò a sua volta ha fatto sì che la traduzione dell'imperativo ambientale in posizioni giuridiche soggettive azionabili non sia mai stata lineare⁶.

È vero che anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha sancito che l'accesso a un ambiente pulito e salubre è un diritto universale⁷, ma tale riconoscimento, pur autorevole e significativo sul piano politico, non risolve la principale questione giuridica sottesa al tema in discussione: il

⁴ Corte giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, ECLI:EU:C:1996:79, punto 22.

⁵ Conclusioni AG Tesouro, 28 novembre 1995, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, ECLI:EU:C:1995:407, punto 56.

⁶ Tuttavia, circa trent'anni fa già si osservava che «[l]a legislazione comunitaria derivata che, direttamente o indirettamente, concreta gli obiettivi comunitari in materia ambientale, ha conferito ai singoli determinati diritti specifici di natura sostanziale, garantiti dalle autorità giudiziarie nazionali e comunitarie» (Conclusioni AG Cosmas, 23 settembre 1997, causa C-321/95 P, *Greenpeace International*, ECLI:EU:C:1997:421, punto 54).

⁷ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 28 luglio 2022, n. 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, dove l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto «the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right».

riconoscimento di un diritto individuale all'ambiente presuppone l'avvenuta adozione di standard ambientali chiari e precisi⁸. In caso contrario, l'estensione al settore ambientale di principi pacificamente applicabili in altre aree potrebbe apparire questionabile: ad esempio, la prevalenza dell'interesse generale potrebbe portare a ritenere che le norme ambientali siano poco adatte ad attribuire diritti come contropartita di obblighi imposti agli Stati membri⁹ o, ancora di più, ad altri individui¹⁰.

Non stupisce, quindi, che la materia abbia suscitato un ampio dibattito e sia stata oggetto di significativi sviluppi anche nell'ultimo periodo. L'occasione è stata fornita soprattutto dall'applicazione della direttiva 2008/50/CE¹¹ sulla protezione dell'aria ambiente e dall'ampio contenzioso pubblico (e cioè per il tramite di procedure di infrazione avviate dalla Commissione) e privato che è derivato dalla sua sostanziale inosservanza da parte di quasi tutti gli Stati membri.

Sebbene la giurisprudenza avesse in più occasioni¹² sancito l'effetto diretto dei valori limiti e degli obblighi di intervento e pianificazione previsti agli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE e quindi la capacità di tali norme di essere invocate dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, la celebre sentenza *JP*¹³ ha escluso che la loro violazione possa comportare la responsabilità degli Stati membri. Lo sbarramento alla possibilità di una «*Francovich* ambientale»¹⁴ è stato operato sulla scorta dell'osservazione per la quale gli obblighi posti in capo agli Stati membri da tale direttiva perseguono un

⁸ Da ultimo F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Italian Papers On Federalism*, 2024, n. 2, p. 70 ss., spec. p. 72.

⁹ È superfluo (o forse no) ricordare che la circostanza per cui una disposizione di diritto dell'Unione «designi gli Stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere» (Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26-62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, pag. 24).

¹⁰ Anzi, proprio perché fino a quando non siano esplicitamente vietate da disposizioni normative aventi contenuto chiaro e preciso tutte le condotte inquinanti (ivi incluse in particolare le emissioni di gas serra) sono per definizione lecite ed esercitate nel godimento di diritti, si osserva che «ipotizzare forme di responsabilità risarcitorie a carico di uno Stato per non aver adeguatamente “compresso” diritti altrui pare un'opzione poco persuasiva» (F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati*, cit., p. 86).

¹¹ 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, in *GUUE* L 152, del 11 giugno 2008, p. 1.

¹² Su cui v. *infra* il paragrafo 3.

¹³ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, ECLI:EU:C:2022:1015.

¹⁴ Per riprendere un'espressione utilizzata da P. DE PASQUALE, «*Francovich ambientale*»? Sarà per un'altra volta. *Considerazioni a margine della sentenza Ministre de la Transition écologique* (4 gennaio 2023), in *BlogDUE* www.aisdue.eu. Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, ECLI:EU:C:1991:428.

interesse di portata generale e, pertanto, non potrebbero conferire diritti ai singoli.

L'introduzione di un'inedita quanto inequivocabile distinzione tra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri è stata seguita da un altrettanto innovativo e sorprendente intervento normativo. Con la revisione della direttiva 2008/50/CE operata dalla direttiva (UE) 2024/2881¹⁵, infatti, il legislatore dell'Unione ha introdotto un nuovo regime settoriale di responsabilità civile applicabile solo a talune violazioni della direttiva stessa¹⁶ che non ha eguali nell'ordinamento dell'Unione. Pur riducendo – ma non eliminando – il vuoto di tutela creato da *JP*¹⁷ con riguardo alla risarcibilità dei danni alla salute determinati dall'inquinamento atmosferico, la direttiva (UE) 2024/2881 non rileva nell'ottica della questione di portata sistematica relativa al rapporto tra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri. Si tratta di un tema che rimane pertanto ancora soggetto ai principi espressi in tale occasione dalla Corte di giustizia e che, peraltro, si estendono ben oltre il solo settore della tutela dell'aria ambiente, abbracciando invece l'intera normativa – ambientale e non – dell'Unione.

2. Il conferimento di diritti agli individui da parte delle normative ambientali dell'Unione

La capacità delle norme di diritto dell'Unione e, in particolare, di quelle ambientali, di conferire diritti ai singoli interessa in questa sede in una duplice prospettiva. Si è detto infatti che il conferimento di un diritto è stato a lungo considerato un presupposto applicativo tanto dell'effetto diretto quanto della responsabilità civile degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione. Del resto, con riferimento all'effetto diretto, i criteri della chiarezza, precisione e non soggezione a condizioni¹⁸ non sono volti a scrutinare come le norme dell'Unione siano scritte sotto il profilo formale ma, piuttosto, rappresentano un test per individuare norme idonee a

¹⁵ Direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione), in *GUUE* L, 2024/2881, 20 novembre 2024.

¹⁶ O meglio, come si vedrà *infra* nel paragrafo 5, delle norme nazionali tramite cui essa è recepita dagli Stati membri.

¹⁷ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*

¹⁸ Per l'applicazione dei requisiti dell'effetto diretto in materia ambientale, cfr. Corte giust., 3 ottobre 2019, causa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, ECLI:EU:C:2019:824, punto 70.

conferire diritti¹⁹. Più in generale, il conferimento di diritti ai singoli da parte delle norme di diritto dell'Unione – e la loro conseguente tutela – è uno degli elementi che contribuisce a definire il ruolo del giudice nazionale come «giudice comunitario di diritto comune»²⁰.

Non è questa la sede per approfondire dal punto di vista teorico la portata di tale condizione applicativa degli istituti in parola. Va tuttavia chiarito il significato del termine “diritto”, e cioè domandarsi cosa la norma dell'Unione debba attribuire ai singoli ai fini dell'effetto diretto (forse²¹) e della responsabilità civile (senza dubbio). Nel rispetto della natura autonoma del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia ha sempre usato tale termine in senso ampio, funzionale e non formalistico e, soprattutto, con accezione slegata dalle tradizioni giuridiche dei singoli Stati membri, che

¹⁹ Efficacia diretta e conferimento di diritti sono spesso state accomunate dalla giurisprudenza fondativa di tali rimedi (ad esempio Corte giust., 4 aprile 1968, causa 27/67, *Fink-Frucht*, ECLI:EU:C:1968:22, pag. 309, ove la Corte di giustizia, rispondendo al giudice nazionale che si interrogava circa la possibilità che l'art. 95, par. 2, CEE avesse «efficacia immediata e attribuis[sse] ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale è tenuto a tutelare», rispondeva senza esitazione che tale disposizione «produce effetti immediati e attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare»; per un commento v. L. CALZOLARI, S. GIUDICI, *La sentenza Fink-Frucht: i “primi passi” della Corte di giustizia in materia di sistemi fiscali degli Stati membri*, in A. ARENA, M.E. BARTOLONI, M. RIBERI (a cura di), *L'integrazione europea attraverso la giurisprudenza comunitaria (1954-1974): i processi, gli attori, le narrative*, Napoli, 2026, p. 439 ss.). Più in generale, «in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono essere richiamate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato» (Corte giust., 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, ECLI:EU:C:1982:7, punto 25). Del resto, vale la pena ricordare che la nozione stessa di effetto diretto è stata creata dalla Corte di giustizia in ossequio all'osservazione per cui «[l]’articolo 12 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare» (Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26-62, *van Gend & Loos*, *cit.*).

²⁰ Per analogia v. Conclusioni AG Léger, 8 aprile 2003, causa C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:207, punto 66.

²¹ Sul punto si è osservato anche di recente che «[d]irect effect is a term used to designate whether a given provision of EU law is suitable for enforcement by a national authority or court» e che «[a] precondition for enforcement, and thus for direct effect, is that a right (claim) or obligation is vested in the provision which determines all aspects relevant for enforcement and thus renders the provision fully operational» (T. JAEGER, *Introduction to European Union Law*, Vienna, 2021, p. 155), oppure che «[g]li effetti diretti consistono nella produzione di posizioni soggettive individuali negli ordinamenti nazionali le quali possono essere invocate direttamente nei procedimenti di fronte ai giudizi nazionali. Tali posizioni soggettive – diritti, obblighi, poteri e così via – sono stabilite direttamente dall'ordinamento dell'Unione e sono pertanto indipendenti da un atto di volontà degli Stati membri» (E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2022, p. 85).

peraltro sotto tale profilo non sono tra loro simili. Pertanto, non pare doversi (né potersi) limitare la nozione di “diritto” ai soli diritti c.d. perfetti, soggettivi o assoluti tipici degli ordinamenti di *civil law*; è per contro sufficiente che la disposizione attribuisca una posizione giuridica favorevole – uno status, un vantaggio, un interesse, un privilegio, etc. – suscettibile di tutela giurisdizionale²². Ciò che rileva, dunque, è l’esistenza di una posizione giuridica, protetta dall’ordinamento dell’Unione, che sia azionabile o tutelabile in giudizio²³.

Tale lettura amplia il perimetro dei soggetti che possono in astratto beneficiare dei rimedi in discussione ma solleva, al tempo stesso, un’intuitiva questione pratica: si devono cioè dettagliare dei criteri minimi che portino la nozione di posizione giuridica ad essere qualificabile come diritto²⁴. Ciò ha contribuito e spiega perché l’applicazione del criterio del conferimento di diritti abbia creato tante difficoltà nel settore ambientale²⁵, vieppiù considerato che la questione si inserisce nel contesto – sopra ricordato – contraddistinto dalla dicotomia fra interessi generali ed individuali che caratterizza le norme ambientali²⁶.

Non sorprende che la Corte di giustizia sia apparsa pertanto sul punto piuttosto cauta. Anche solo dal punto di vista lessicale²⁷, i riferimenti ai

²² Oltre alle sentenze che verranno citate in seguito v., proprio in materia ambientale, sulla distinzione fra la titolarità di un diritto soggettivo richiesta dall’ordinamento tedesco e il più ampio e meno formalistico approccio seguito dall’ordinamento dell’Unione in virtù della prevalenza del c.d. effetto utile, Corte giust., 3 ottobre 2019, causa C-197/18, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, cit., punto 32.

²³ Infatti, «deve ritenersi che la Corte intenda in tal modo riferirsi genericamente a tutte le posizioni giuridiche individuali protette dal diritto comunitario», e dunque il conferimento di un diritto rappresenta «per definizione [...] una condizione che risulta sempre soddisfatta nell’ipotesi di norme provviste di effetto diretto» (Conclusioni AG Tesoro, 28 novembre 1995, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 56).

²⁴ In altri termini, «[t]o what extent there is a difference between a right and a mere protection of interests in Community law is not at all clear, all the less since the latter seems an element of the former» (S. PRECHAL, *Member States Liability and Direct Effect: What’s the Difference After All?*, in *Eur. Bus. L. Rev.*, 2006, p. 299, spec. p. 310).

²⁵ J.P. STAGSTRUP, *State Liability in EU Environmental Law: Francovich is Dead, Long Live Compensation?*, in *Jour. Env. Law*, 2024, p. 343 ss.

²⁶ In argomento v. già M. DOUGAN, *Who Exactly Benefits from the Treaties? The Murky Interaction Between Union and National Competence over the Capacity to Enforce EU law*, in *Camb. Yearb. Eur. Leg. Stud.*, 2010, p. 73, spec. p. 95. V. anche H. SOMSEN, *Francovich and its Application to EC Environmental Law*, in H. SOMSEN (a cura di), *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*, Londra, 1996, p. 135.

²⁷ Il riferimento è principalmente a G. DE BURCA, *The Language of Rights and European Integration*, in G. MORE, J. SHAW (a cura di), *New Legal Dynamics of the European Union*, Oxford, 1996, p. 24.

diritti individuali hanno fatto particolarmente fatica ad emergere nel settore ambientale, anche quando le norme esaminate erano simili a quelle con riferimento alle quali la Corte di giustizia aveva già affermato l'esistenza di diritti "comunitari". Un esempio è rappresentato dalla giurisprudenza sulla trasposizione delle direttive tramite circolari amministrative²⁸. Ciò che interessa è il parametro che la Corte di giustizia ha preso a riferimento per verificare se, – e tendenzialmente escludere che, – anche in assenza di un provvedimento legislativo, la trasposizione si potesse considerare adeguata, ad esempio perché supportata da principi generali di diritto nazionale di rango superiori alla legge ordinaria.

Al di fuori del settore ambientale, la Corte di giustizia non ha esitato a stabilire che tale rigidità è necessaria perché la trasposizione delle direttive deve garantire che «i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali»²⁹. È proprio l'esigenza di tutelare i diritti individuali conferiti dalle direttive, dunque, a imporre che, salvo rare eccezioni, le direttive debbano essere trasposte tramite atti legislativi.

Il lessico cambia in modo radicale quando, pochi anni dopo, la Corte di giustizia si trova ad affrontare la trasposizione amministrativa di alcune direttive ambientali. Uno dei primi casi riguarda la direttiva 79/409/CEE sulla salvaguardia degli uccelli selvatici³⁰. Il contesto potrebbe *prima facie* suggerire che le fattispecie non siano fra loro comparabili, trattandosi in questo caso di misure volte alla conservazione delle risorse ambientali. In realtà, la questione può essere parimenti posta in termini di effettività dei diritti e degli obblighi previsti dalla direttiva. Si sarebbe cioè potuto individuare il parametro nella capacità della trasposizione amministrativa di mettere gli individui nella condizione di conoscere e tutelare il loro "diritto" di cacciare secondo i termini della direttiva ovvero, e viceversa (e, per quanto qui interessa, soprattutto), il loro "diritto" – che fa da contraltare agli

²⁸ Alcuni degli esempi che seguono sono ripresi da C. HILSON, *Substantive environmental rights in the EU: doomed to disappoint?*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Portland, 2018, p. 87 ss.

²⁹ Corte giust., 23 maggio 1985, causa C-29/84, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1985:229, punto 4. Si tratta della posizione sancita dalla Corte di giustizia con riferimento alla direttiva 77/452/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di infermiere responsabile dell'assistenza generale e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, in *GUUE L*, 176, del 15 luglio 1977, p. 1.

³⁰ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *GU L* 103, del 25 aprile 1979, pp. 1-18.

obblighi imposti dalla direttiva – a che gli uccelli selvatici non fossero cacciati se non in modo conforme agli imperativi di protezione previsti dalla direttiva. La Corte di giustizia, tuttavia, ha ritenuto preferibile ancorare la necessità della trasposizione della direttiva 79/409/CEE tramite atti nazionali aventi forza di legge alla circostanza per cui «l'esattezza della trasposizione riveste un'importanza particolare in un caso come quello di specie, in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per i rispettivi territori, agli Stati membri»³¹.

Il riferimento al «patrimonio comune» testimonia la prevalenza accordata alla finalità collettiva perseguita dalla direttiva 79/409/CEE dalla Corte di giustizia, la quale ha infatti preferito non “avventurarsi” nel territorio dei diritti ambientali individuali. Peraltro, in un caso come quello appena descritto, tale scelta poteva apparire condivisibile per diversi ordini di ragioni. Da un lato, il fatto che la direttiva 79/409/CEE riguardasse la tutela degli animali rende la ricostruzione sopra operata in termini di diritti individuali – possibile, ma senz'altro – meno lineare rispetto ad altre fattispecie in cui il bene protetto dalla norma ambientale presenti una connessione più stretta con la posizione degli individui³²: nel caso della direttiva 79/409/CEE, infatti, i destinatari di taluni dei “diritti” sopra ricordati (ad esempio, a non essere cacciati se non nei termini previsti dalla direttiva) avrebbero potuto essere identificati negli uccelli selvatici, piuttosto che nei cacciatori e nei controinteressati, ovviamente nei limiti in cui si possa ritenere che gli animali abbiano soggettività giuridica³³. Dall'altro lato, si trattava pur sempre di una procedura di infrazione e l'attività di c.d. *public enforcement* della Commissione è per sua natura orientata alla prospettiva generale giacché la missione istituzionale della Commissione è proprio quella di porre fine alle violazioni del diritto dell'Unione che abbiano un impatto sistematico.

Quest'ultima osservazione non va tuttavia considerata in termini

³¹ Corte giust., 15 marzo 1990, causa C-339/87, *Commissione c. Paesi Bassi*, ECLI:EU:C:1990:119, punto 28.

³² Fino a Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP, cit.*, si sarebbero probabilmente incluse in questa categoria proprio le norme ambientali volte ad evitare o eliminare fenomeni di inquinamento capaci di avere un notevole impatto sulla salute umana. Poteva infatti apparire ragionevole ritenere che, in questi casi, la dimensione (anche) collettiva della salute non ne inficiasse la dimensione individuale e, quindi, non potesse pregiudicare il diritto degli individui di ottenere il risarcimento dei danni. Sul punto, tuttavia, v. *infra* il paragrafo 4.

³³ In argomento v. di recente A. ROSANÒ, *Gli animali da compagnia nell'ordinamento dell'Unione europea: percorsi possibili verso una maggiore protezione*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 1, p. 1 ss.

assoluti. Vi sono infatti varie ipotesi in cui la Corte di giustizia, pur nell'ambito di procedure di infrazione nel settore ambientale, si è resa disponibile ad utilizzare un lessico più vicino alla teorica dei diritti individuali. Non si tratta di una contraddizione ma, piuttosto, dell'espressione pratica di quella tensione strutturale tra esigenze contrapposte a cui si è già fatto riferimento e cioè, da un lato, la necessità di preservare l'efficacia del diritto dell'Unione e la tutela degli individui mediante l'elaborazione di una nozione autonoma di «diritto» e, dall'altro lato, l'esigenza di evitare che ogni disposizione di diritto ambientale dell'Unione sia automaticamente fonte di posizioni giuridiche individuali azionabili dinnanzi ai giudici nazionali.

Uno dei primi esempi di tale linea giurisprudenziale è avvenuto nella fase giudiziale della procedura di infrazione avviata nei confronti della Germania per la mancata trasposizione della direttiva 80/68/CEE in materia di acque sotterranee³⁴. Nonostante vi fosse un inequivocabile obiettivo di portata generale consistente appunto nel «garantire la tutela efficace delle acque sotterranee della Comunità», la Corte di giustizia ha ritenuto opportuno associare l'obbligo di trasposizione all'importanza del fatto che i «destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali», ricalcando quindi la formula, sopra richiamata, che aveva fino ad allora riservato alla trasposizione di direttive in ambiti diversi dalla tutela ambientale. Su tali premesse, non sorprende che la Corte di giustizia abbia concluso affermando che le disposizioni della direttiva 80/68/CEE contenenti «un insieme di divieti, di regimi di autorizzazioni e di procedure di controllo [...] hanno dunque lo scopo di attribuire diritti ed imporre obblighi ai singoli»³⁵.

Tali principi sono stati rifiniti in una serie di sentenze successive. La casistica interessa per diversi ordini di ragioni. *In primis*, essa permette di apprezzare come, in casi di poco successivi a quelli appena esaminati, la Corte di giustizia abbia restituito centralità a un elemento che, fino ad allora, aveva faticato ad emergere. Il riferimento è alla rilevanza del possibile pregiudizio alla salute umana: a partire dalle sentenze relative alla mancata trasposizione delle direttive sulla tutela delle acque destinate

³⁴ Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dell'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose, in *GUUE* L 20, del 26 gennaio 1980, p. 43 ss.

³⁵ Corte giust., 28 febbraio 1991, causa C-131/88, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1991:87, punto 7.

all'allevamento di pesci e molluschi³⁶, il danno alla salute umana è stato spesso considerato dalla Corte di giustizia come un elemento atto a rafforzare la necessità di garantire la possibilità per gli individui di agire dinanzi ai giudici nazionali per far rispettare dagli Stati membri le norme ambientali dell'Unione³⁷.

La giurisprudenza successiva mostra come la Corte di giustizia avesse ben presto esteso anche al settore della protezione dell'ambiente atmosferico l'assunto per cui le norme dell'Unione che proteggono la salute umana devono *a fortiori* essere intese come volte a conferire diritti ai singoli la cui salute si intende tutelare. Gli esempi includono i casi relativi alla non trasposizione della direttiva 80/779/CEE³⁸ sulla qualità dell'aria nonché della direttiva 82/884/CEE³⁹ sulla fissazione di valori limite per la concentrazione di piombo in atmosfera. In entrambi i casi, la Corte di giustizia ha ribadito che «ogniquale volta il superamento del valore limite possa mettere in pericolo la salute, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti»⁴⁰.

Gli sviluppi – di segno opposto – avvenuti proprio con riferimento alla tutela dell'ambiente atmosferico saranno affrontati nei prossimi paragrafi. Restando per il momento nella prospettiva generale, va osservato come nella

³⁶ Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci, in *GUUE* L 222, del 14 agosto 1978, p. 1) e direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura, in *GUUE* L 281, del 10 novembre 1979, p. 47.

³⁷ Secondo la Corte di giustizia, infatti, «in tutti i casi in cui l'inosservanza delle prescrizioni di una direttiva può mettere in pericolo la salute dei cittadini, gli interessati devono potersi avvalere di norme imperative a tutela dei propri diritti» (Corte giust., 12 dicembre 1996, causa C-298/95, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1996:501, punto 16). Si osserva allora «that these judgments reflects a tendency in case law to recognise that at least those provisions adopted to protect human health [...] could give rise to individual rights for 'those concerned' by an infringement of these provisions» (M. TECOMENNE, *An individual right to breathe clean air, at last? The promises and perils of state liability for air pollution*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO, K. KULOVESI, A. SAVARESI (a cura di), *Greening the EU and the Rule of Law. Opportunities and Limits of the EU's Legal Powers*, Cheltenham, 2026, p. 211, spec. p. 220, dove peraltro il riferimento anche a S. BELJIN, *Rights in EU Law*, in S. PRECHAL, B. VAN ROERMOND (a cura di), *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, 2008, p. 114),

³⁸ Direttiva 80/779/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, relativa ai valori limite e ai valori guida di qualità dell'aria per l'anidride solforosa e le particelle in sospensione, in *GUUE* L, n. 229, del 30 agosto 1980, p. 3.

³⁹ Direttiva 82/884/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1982, concernente un valore limite per il piombo contenuto nell'atmosfera, in *GUUE* L, n. 378, del 31 dicembre 1982 p. 15.

⁴⁰ Corte giust., 30 maggio 1991, causa C-59/89, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1991:225, punto 19 e Corte giust., 30 maggio 1991, causa C-361/88, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:1991:224 punto 16.

giurisprudenza si possano rintracciare taluni precedenti in cui la Corte di giustizia sembrava avere aperto in modo esplicito all'applicazione della dottrina *Francovich*⁴¹ anche in materia ambientale. Sull'*obiter dictum* di *Deutsche Umwelthilfe*⁴² si tornerà in seguito. Qui il riferimento è soprattutto ai casi relativi alla direttiva 85/337/CEE⁴³ sulla valutazione di impatto ambientale, sostituita dalla direttiva 2011/92/UE⁴⁴.

Escluso che il margine di discrezionalità⁴⁵ concesso agli Stati membri da alcune delle disposizioni di tale direttiva potesse frustrarne l'effetto diretto⁴⁶, la Corte di giustizia ha infatti suggerito che l'omissione della valutazione di impatto comporti la responsabilità degli Stati membri nei confronti degli individui che abbiano subito un danno riconducibile a tale violazione. Il ragionamento è molto semplice: poiché «un singolo può avvalersi dell'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale», la direttiva 85/337/CEE «conferisce [...] ai singoli interessati un diritto a che i servizi competenti valutino l'impatto ambientale del progetto di cui trattasi e li consultino a questo riguardo»⁴⁷. Ne consegue che «la prevenzione di danni patrimoniali, qualora siano conseguenze economiche dirette dell'impatto ambientale di un progetto pubblico o privato, ricade nell'obiettivo di protezione perseguito dalla direttiva 85/337» e che, anche che «in virtù del principio di leale collaborazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri sono tenuti a cancellare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione»⁴⁸.

Pur dimostrando che il conferimento di diritti (*rectius*, posizioni giuridiche) agli individui da parte delle norme ambientali dell'Unione sia senz'altro possibile e che tali diritti possano originare la responsabilità degli Stati membri, va detto che tali sentenze sono rimaste piuttosto isolate. Tale

⁴¹ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, cit.

⁴² Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2019:1114 punto 54.

⁴³ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in *GUUE* L, n. 175, del 5 luglio 1985 p. 40.

⁴⁴ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (codificazione), in *GUUE* L, n. 26, del 28 gennaio 2012, p. 1

⁴⁵ Ad esempio, con riferimento all'art. 2, par. 1, della direttiva 85/337/CEE, Corte giust. 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, ECLI:EU:C:1996:404, punto 59.

⁴⁶ Corte giust., 21 marzo 2013, causa C-244/12, *Salzburger Flughafen*, ECLI:EU:C:2013:203, punto 48.

⁴⁷ Corte giust., 14 marzo 2013, causa C-420/11, *Leth*, ECLI:EU:C:2013:166, punto 32.

⁴⁸ Corte giust., 14 marzo 2013, causa C-420/11, *Leth*, cit., punti 36 e 37.

circostanza, dunque, ha alimentato dubbi circa la piena applicabilità del rimedio in parola anche nel settore ambientale.

3. Il caso della tutela della qualità dell'aria: un passo avanti...

Come anticipato, gli sviluppi più significativi si sono verificati nel settore della tutela della qualità dell'aria e, dunque, con riferimento all'applicazione della direttiva 2008/50/CE, oggi sostituita – come si vedrà – dalla direttiva (UE) 2024/2881.

In estrema sintesi, il regime sulla protezione della qualità dell'aria ambiente si fonda su due principali capisaldi. Da un lato, vi è la fissazione di valori limite per la concentrazione dei principali inquinanti (es. PM₁₀, PM_{2,5}, NO₂, SO_x etc.) che non possono essere superati dagli Stati membri⁴⁹. Dall'altro lato, si prevede che, ove tali limiti siano nondimeno superati, gli Stati membri sono obbligati a predisporre ed attuare i c.d. piani per la qualità dell'aria che devono eliminare la violazione nel minor tempo possibile⁵⁰. Vi sono poi ulteriori norme che richiedono agli Stati membri di intervenire con particolare urgenza ad esempio quando gli inquinamenti superino livelli particolarmente elevati e preoccupanti fissati nelle c.d. soglie allarme⁵¹.

Poiché la direttiva 2008/50/CE rappresenta una sorta di “utile fallimento” della politica ambientale dell'Unione⁵², la sostanziale inosservanza di tali obblighi da parte degli Stati membri ha originato un ampio contenzioso pubblico e privato. In questo contesto, la Corte di giustizia ha senz'altro contribuito a proteggere l'effetto utile della direttiva

⁴⁹ Art. 13 della direttiva 2008/50/CE, *cit.* e oggi art. 13 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*

⁵⁰ Art. 23 della direttiva 2008/50/CE, *cit.* e oggi art. 19 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*

⁵¹ Artt. 19 e 24 della direttiva 2008/50/CE, *cit.* e oggi artt. 15 e 19 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*

⁵² La direttiva 2008/50/CE, *cit.*, infatti, rappresenta probabilmente uno degli atti di diritto dell'Unione con il più basso livello di *compliance* da parte degli Stati membri, come testimoniato appunto dall'elevato numero delle procedure di infrazioni avviate dalla Commissione, e che in molti casi hanno interessato più volte anche gli stessi Stati membri, dimostrando, da un lato, che le violazioni sono molto prolungate (*rectius*, che dalla sua entrata in vigore la direttiva 2008/50/CE non è praticamente mai stata rispettata in buona parte del territorio della larga maggioranza degli Stati membri) e, dall'altro lato, le difficoltà oggettive degli Stati membri a fare sì che i valori di inquinamento stabiliti dalla direttiva 2008/50/CE siano rispettati, giacché tale risultato presuppone l'adozione di misure potenzialmente molto impattanti sulle attività produttive e sulla vita dei cittadini. Ciononostante, la direttiva 2008/50/CE ha comunque contribuito a fare registrare in Europa un generale miglioramento della qualità dell'aria, come riconosciuto dal considerando n. 6 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*

2008/50/CE⁵³. Ad esempio, è stato più volte stabilito che il semplice superamento dei limiti è di per sé circostanza sufficiente per accertare una violazione del diritto dell'Unione. Per contro, non rilevano né l'elemento soggettivo né le eventuali difficoltà incontrate dagli Stati membri nel conformarsi ai limiti stabiliti dalla direttiva⁵⁴. Ciò anche nel caso in cui alla violazione abbia in qualche modo contribuito la condotta di un altro Stato membro⁵⁵ ovvero della stessa Unione⁵⁶.

La casistica – specie quella originata nell'ambito del c.d. *private enforcement* della direttiva – rileva in questa sede soprattutto perché capace di evidenziare una serie di linee evolutive che caratterizzano, anche in prospettiva più ampia, il rapporto fra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri. La sentenza *Janecek* costituisce il punto di partenza di questo percorso⁵⁷. La Corte di giustizia ha qui riconosciuto l'effetto diretto della disposizione *ratione temporis* vigente corrispondente all'art. 20 della direttiva (UE) 2024/2881⁵⁸ e, quindi, la sua capacità di essere invocata dagli individui dinnanzi ai giudici nazionali per ottenere la condanna degli Stati membri all'adozione dei piani d'azione a breve termine per reagire al superamento delle c.d. soglie allarme⁵⁹. Sebbene la Corte di giustizia non abbia utilizzato il termine “diritti” in modo esplicito, la possibilità di invocare una norma davanti a un giudice sembra giocoforza rientrare in tale nozione, potendocisi al più interrogare sul fatto che si tratti di diritti sostanziali o procedurali. In tale prospettiva, il fatto che il principio espresso

⁵³ Per ulteriori riferimenti v. L. CALZOLARI, *Il contributo della Corte di giustizia alla protezione e al miglioramento della qualità dell'aria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, p. 803.

⁵⁴ Fatta salva solo l'ipotesi abbastanza residuale della forza maggiore (fra le molte Corte giust., 19 dicembre 2012, causa C-68/11, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2012:815, punti 61-64).

⁵⁵ Corte giust., 4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2021:171, punto 59.

⁵⁶ Fra le altre Corte giust., 3 giugno 2021, causa C-635/18, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2021:437, punto 90; Corte giust., 4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito, cit.*, punto 60; Corte giust., 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 42, 43, 84 e 88; Corte giust., 24 ottobre 2019, causa C-636/18, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2019:900, punto 32.

⁵⁷ Corte giust., 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447.

⁵⁸ Si tratta dell'art. 7, par. 3, della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, in *GUUE* L 296, del 21 novembre 1996, p. 55.

⁵⁹ Secondo la Corte di giustizia, «le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano di azione una volta che esista un rischio del genere» (Corte giust., 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek, cit.*, punto 39).

dalla Corte di giustizia sia funzionale ad ottenere – non la mera adozione dei piani, ma piuttosto – l’effettiva riduzione degli inquinanti al di sotto delle soglie allarme fa peraltro propendere per la prima soluzione: la posizione giuridica conferita agli individui e che essi possono tutelare in giudizio corrisponde infatti al risultato voluto dalla norma dell’Unione, e quindi all’interesse sostanziale da questa protetto. La Corte di giustizia ha peraltro sancito tali principi valorizzando il fatto che la direttiva 2008/50/CE abbia l’obiettivo di ridurre l’inquinamento atmosferico e, di conseguenza, tutelare la sanità pubblica⁶⁰: tale interesse collettivo è stato quindi considerato un elemento idoneo a rafforzare l’idea che la disposizione possa essere invocata dai singoli.

La giurisprudenza successiva ha consolidato questa impostazione. Ad esempio, nella sentenza *ClientEarth*⁶¹ la Corte di giustizia ha stabilito che anche l’art. 23 della direttiva 2008/50/CE (oggi art. 19 della direttiva (UE) 2024/2881) potesse avere effetto diretto, imponendo agli Stati membri «un obbligo chiaro di predisporre un piano per la qualità dell’aria conforme a determinati requisiti»⁶². Da tale obbligo non può che conseguire il fatto che «le persone fisiche o giuridiche direttamente interessate da un rischio di superamento dei valori massimi [...] devono poter ottenere dalle autorità nazionali, eventualmente adendo i giudici competenti, la predisposizione di un piano per la qualità dell’aria conforme» all’art. 23 della direttiva 2008/50/CE⁶³. Oltre a confermare la centralità della salute pubblica ai fini di questa argomentazione⁶⁴, vi è un’interessante evoluzione lessicale: sfruttando il fatto che la questione pregiudiziale riguardasse anche l’art. 4(3) TUE, la Corte di giustizia ha infatti ricordato che i giudici nazionali devono «garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell’Unione»⁶⁵.

Si tratta di una linea evolutiva confermata dalla successiva sentenza *Craeynest*⁶⁶. La Corte di giustizia ha innanzitutto chiarito la portata degli

⁶⁰ Infatti, «è incompatibile con il carattere vincolante che l’art. [288 TFUE] riconosce alla direttiva escludere, in linea di principio, che l’obbligo che essa impone possa essere invocato dagli interessati. Questa considerazione vale in modo particolare per una direttiva, il cui scopo è quello di controllare nonché ridurre l’inquinamento atmosferico e che mira, di conseguenza, a tutelare la sanità pubblica» (Corte giust., 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek, cit.*, punto 37).

⁶¹ Corte giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382.

⁶² *Ibidem*, punto 53

⁶³ *Ibidem*, punto 56.

⁶⁴ *Ibidem*, punto 55.

⁶⁵ *Ibidem*, punto 52.

⁶⁶ Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*, ECLI:EU:C:2019:533.

obblighi posti in capo agli Stati membri dalla direttiva 2008/50/CE e, per converso, la portata dei diritti attribuiti agli individui, affermando che questi ultimi possono lamentare dinanzi al giudice nazionale non solo la mancata adozione *tout court* dei piani per la qualità dell'aria, ma anche l'inadeguatezza tecnica delle misure adottate⁶⁷. Ma soprattutto, il riferimento alla nozione di diritti è in questo caso affermata in modo molto chiaro. Sviluppando quanto abbozzato in *ClientEarth*⁶⁸, la Corte di giustizia ha infatti stabilito che «in mancanza di norme del diritto dell'Unione, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza di un atto del diritto dell'Unione, quale la direttiva 2008/50»⁶⁹.

Dopo *ClientEarth*⁷⁰ e *Craeynest*⁷¹ non sembrava quindi poterci essere più alcun ragionevole dubbio circa il fatto che molte delle disposizioni della direttiva 2008/50/CE (e, quantomeno, i suoi artt. 13, 23 e 24) avessero effetto diretto e attribuissero diritti ai singoli⁷². Né, a dire il vero, circa il fatto che l'obiettivo della protezione della salute, tramite l'abbattimento dell'inquinamento atmosferico, confermasse e rafforzasse tale conclusione. La di poco successiva sentenza *Deutsche Umwelthilfe* «chiudeva il cerchio» proprio con riferimento ai rapporti fra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri. Sebbene in un *obiter dictum*, la Corte di giustizia – quasi a «scusarsi» di non poter accogliere la domanda del giudice nazionale volta a sapere se la corretta interpretazione del diritto dell'Unione permetta di imporre sanzioni detentive a carico delle persone fisiche al governo di un ente territoriale che si rifiuti di adempiere all'obbligo sancito dalle Corti nazionali di redigere adeguati piani di qualità dell'aria⁷³ – ricordava che «la piena efficacia del diritto dell'Unione e l'effettiva tutela dei diritti che i singoli ne derivano possono, se del caso, essere garantiti dal principio della responsabilità extracontrattuale dello Stato per danni causati ai singoli da

⁶⁷ *Ibidem*, punti 52 e 53.

⁶⁸ Corte giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, cit.

⁶⁹ Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*, cit., punto 54.

⁷⁰ Corte giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, cit.

⁷¹ Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*, cit.

⁷² Si trattava, secondo alcuni, di c.d. «'silent rights', namely provisions that are not formulated as fundamental rights as such but have been construed as creating rights» (J. KROMMENDIJK, D. SANDERINK, *The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU*, in *European Law Open*, 2023, n. 2, p. 616 ss., spec. p. 621).

⁷³ D. MISONNE, *Arm Wrestling around Air Quality and Effective Judicial Protection. Can Arrogant Resistance to EU Law-related Orders Put You in Jail?*, in *J. Eur. Env. and Plan. Law*, 2020, p. 409 ss.

violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili, principio inerente al sistema dei Trattati su cui si basa quest'ultima»⁷⁴.

Tale inciso confermava dunque come l'effetto diretto e la responsabilità civile degli Stati membri siano rimedi fra loro complementari e fondati su finalità e presupposti almeno in parte comuni: da un lato, entrambi servono infatti a rafforzare l'effetto utile del diritto dell'Unione e a garantire la piena efficacia dei diritti che esso conferisce ai singoli, con l'ulteriore precisazione secondo cui la responsabilità civile rappresenta un rimedio residuale rispetto all'effetto diretto⁷⁵, poiché non idonea a permettere il raggiungimento dell'obiettivo voluto dal diritto dell'Unione ma solo la compensazione del relativo pregiudizio; dall'altro lato, entrambi si basano appunto sui diritti che l'ordinamento dell'Unione intende conferire agli individui⁷⁶. Nulla di nuovo sotto il sole, verrebbe da dire, considerato che anche l'esplicita conferma giurisprudenziale che tale complementarità fra effetto diretto e responsabilità civile vale anche nel settore ambientale non rappresenta un'assoluta novità⁷⁷.

4. *Segue: ...e due indietro*

Quando sembrava ormai che anche "l'ultimo miglio" del percorso volto all'affermazione della responsabilità civile degli Stati membri per violazione della direttiva 2008/50/CE fosse stato completato⁷⁸, tali coordinate sono state messe in discussione, o meglio *de plano* superate, dal passo indietro⁷⁹ effettuato dalla Corte di giustizia nel celebre caso *JP*⁸⁰.

In modo almeno in parte sorprendente e forse poco convincente⁸¹, la

⁷⁴ Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, *cit.*, punto 54.

⁷⁵ Corte giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, *cit.*, punto 20. V. anche T. JAGER, *Introduction to European Union Law*, *cit.*, p. 174.

⁷⁶ Conclusioni AG Tesouro, 28 novembre 1995, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, *cit.*, punto 56.

⁷⁷ Cfr. *supra* il paragrafo 2 e, in particolare, Corte giust., 14 marzo 2013, causa C-420/11, *Leth*, *cit.*

⁷⁸ Il che, ovviamente, avrebbe avuto significative ripercussioni sull'*enforcement* di molteplici norme ambientali dell'Unione, in linea con il loro effetto utile.

⁷⁹ In effetti, «the CJEU seems to take a step back from the 'silent rights' idea in *JP* by determining that the air quality directives are not intended to confer rights upon individuals» (J. KROMMENDIJK, D. SANDERINK, *The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU*, *cit.*, p. 621).

⁸⁰ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*

⁸¹ Anche e solo alla luce del contenuto diametralmente opposto delle conclusioni AG Kokott, 5 maggio 2022, causa C-61/21, *JP*, ECLI:EU:C:2022:359, punti 103 e 142. Per una

Corte di giustizia ha infatti stabilito che la capacità di alcune delle disposizioni della direttiva 2008/50/CE – come ad esempio l’obbligo di rispettare i valori massimi di concentrazione di inquinanti nell’aria ambiente consentiti da tale direttiva ovvero di predisporre ed implementare i c.d. piani per la qualità dell’aria nel caso in cui tali limiti non siano rispettati – di avere effetto diretto non comporta automaticamente la loro capacità di originare la responsabilità degli Stati membri nel caso della loro violazione. Secondo la Corte di giustizia, pur essendo «abbastanza chiari e precisi quanto al risultato che gli Stati membri devono assicurare»⁸², gli obblighi di cui agli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE perseguono «un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell’ambiente nel suo complesso»⁸³ e, pertanto, «non consentono di ritenere che [...] a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli»⁸⁴.

Ciò significa che gli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE conferiscono agli individui un “diritto” ad invocarli dinnanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere un ordine di giustizia che ne imponga l’adempimento da parte degli Stati membri, ma non un “diritto” ad invocarli per ottenere il ristoro dei danni che siano stati eventualmente *medio tempore* patiti. Superando la giurisprudenza fondativa della responsabilità civile degli Stati membri più volte ricordata⁸⁵, la decisione della Corte di giustizia di intervenire in modo tanto radicale sul primo requisito di tale istituto (e cioè il conferimento di un diritto) piuttosto che, ad esempio, fornendo delle

critica alla sentenza *v. allora*, in aggiunta agli altri contributi citati nel testo, L. CALZOLARI, *Gone with the Wind: JP and the Right to Clean Air Under EU Law*, in *European Papers*, 2024, p. 337 ss.; J. BAZYLINSKA-NAGLER, *Individual Right to Clean Air including Compensation for Health Damage - Comment on JP v Ministre de la Transition Ecologique, C-61/21*, in *Wroclaw Rev. L. Admin. & Econ.*, 2024, p. 123 ss.; M. MANFREDI, *La “direttiva sulla qualità dell’aria” e la tutela dei singoli alla luce del caso Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*, in questa *Rivista*, 2023, p. 34 ss.; B.W. WEGENER, M. WILKENS, *No Francovich in environmental law: The ECJ’s decision in J.P. v. Ministre de la Transition écologique*, in *Comm. Mar. Law Rev.*, 2023, p. 1773.

⁸² Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*, punto 54.

⁸³ *Ibidem*, punto 55.

⁸⁴ *Ibidem*, punto 56. In precedenza, soltanto in due casi la Corte di giustizia aveva escluso che determinate norme fossero idonee a conferire diritti ai singoli ai fini della responsabilità civile (Corte giust., 2 ottobre 2004 causa C-222/02, *Peter Paul*, ECLI:EU:C:2004:606 e Corte giust., 11 giugno 2015, causa C-98/14, *Berlington Hungary*, ECLI:EU:C:2015:386).

⁸⁵ Che, come sopra ricordato, si basava infatti sulla complementarietà fra effetto diretto e responsabilità civile (Corte giust., 5 marzo 1996, causa C-46/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, *cit.*, punto 22).

linee guida sul secondo⁸⁶ o terzo requisito (e cioè il nesso causale) su cui di solito si incontrano le maggiori difficoltà nelle azioni di questo tipo, sembra avere messo la parola fine alla possibilità di ritenere che la violazione della direttiva 2008/50/CE possa determinare l'insorgenza a carico degli Stati membri della c.d. responsabilità *Francovich*⁸⁷. E ciò sebbene la stessa Corte di giustizia abbia più volte riconosciuto che il superamento dei valori limite della qualità dell'aria di cui alla direttiva 2008/50/CE debba essere considerato un «evento inquinante di rilievo»⁸⁸.

Gli effetti della sentenza *JP*⁸⁹ si estendono peraltro ben al di là della normativa in materia di qualità dell'aria e, invero, dello stesso diritto ambientale dell'Unione. Sotto il primo profilo, la sentenza *JP*⁹⁰ potrebbe finire per proteggere gli Stati membri dalla violazione di pressoché tutte le norme dell'Unione in materia ambientale. La contrapposizione fra interessi generali ed interessi soggettivi (o diritti) sviluppata dalla Corte di giustizia appare infatti particolarmente debole nel caso *JP*⁹¹, essendo molto difficile tratteggiare una netta demarcazione fra la dimensione individuale e collettiva del diritto alla salute, che è appunto l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2008/50/CE⁹². Come già ricordato⁹³, invece, in molti altri casi è ben possibile che una norma ambientale presenti una connessione molto più debole con la posizione giuridica di specifici individui: si pensi ad esempio

⁸⁶ Nell'attesa della decisione di Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*, si sottolineava infatti che, con riguardo alla «sussistenza di una violazione sufficientemente caratterizzata», il tema «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 inadeguatezza» (F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 27).

⁸⁷ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, *cit.*

⁸⁸ Corte giust., 9 marzo 2023, causa C-375/21, *Sdruzhenie Za Zemyata*, ECLI:EU:C:2023:173, punto 50.

⁸⁹ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ M. FISICARO, *Norme intese a conferire diritti ai singoli e tutela risarcitoria di interessi diffusi: una riflessione a margine della sentenza JP c Ministre de la Transition écologique*, in *European Papers, European Forum Insight*, 30 maggio 2023, p. 131 ss., spec. p. 143.

⁹² Del resto, «[g]lobal air pollution exposure is predicted to cause 8.9 million deaths annually, accounting for 7.6% of total yearly mortality. The relationship between air pollution and various health outcomes has been extensively studied, showing an increased risk of strokes, heart attacks, lung cancer, and chronic obstructive pulmonary disease» (anche per i riferimenti L. ZECCHI, M.F. ARRIGHINI, C. MARCHESI, F. DONATO, M. VOLTA, *Progress and policies to achieve the zero pollution action plan and EU 2024/2881 PM2.5 targets in Northern Italy*, in *Sciences Reports*, 2025).

⁹³ Cfr. *supra* il paragrafo 2 e, in particolare, il testo attorno alla nota 32

al diritto derivato volto a tutelare gli animali ovvero la biodiversità⁹⁴. Anche prima di *JP*⁹⁵, poteva pertanto essere complesso per gli individui fare affidamento sulla giurisprudenza *Francovich*⁹⁶.

Più in generale, la sentenza *JP*⁹⁷ rappresenta la prima chiara ed univoca affermazione giurisdizionale in merito alla possibile esistenza di disposizioni di diritto dell'Unione dotate di effetto diretto ma incapaci di conferire diritti ai singoli ai fini della responsabilità civile⁹⁸. Dopo decenni di cammino sostanzialmente parallelo, dunque, i due rimedi ne escono ora nettamente sperati.

5. La direttiva (UE) 2024/2881 e il nuovo modello settoriale di responsabilità

La sentenza *JP*⁹⁹ non ha messo la parola fine agli sviluppi che hanno caratterizzato il settore in discussione. Innanzitutto, anche se nella diversa prospettiva della responsabilità civile dei costruttori di veicoli a motore (e dunque di privati), la giurisprudenza successiva sembra avere ridimensionato la distinzione fra interessi generali ed individuali proprio in caso di condotte capaci di pregiudicare l'ambiente atmosferico. Il riferimento è al caso *Mercedes-Benz Group AG*¹⁰⁰, dove la Corte di giustizia ha ritenuto che la protezione di interessi generali¹⁰¹ da parte della direttiva

⁹⁴ Questi esempi sembrerebbero comprendere anche il contenzioso climatico (F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati*, cit.).

⁹⁵ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

⁹⁶ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, cit.

⁹⁷ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

⁹⁸ Prima di Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit., l'esistenza di tale categoria era invero già stata ampiamente discussa in letteratura (per tutti D. GALLO, *Rethinking direct effect and its evolution: a proposal*, in *European Law Open*, 2022, p. 576 ss.; D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, cit., spec. p. 57 e ss.). La letteratura si basava però su alcuni precedenti della Corte di giustizia (fra i pochi Corte giust., 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever*, ECLI:EU:C:2000:496 e Corte giust., 30 aprile 1996, causa C-194/94, *CIA Security International SA* ECLI:EU:C:1996:172), forse spiegabili anche più semplicemente nella prospettiva della separazione fra effetti diretti verticali ed orizzontali delle direttive non trasposte.

⁹⁹ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

¹⁰⁰ Corte giust., 21 marzo 2023, causa C-100/21, *Mercedes-Benz*, ECLI:EU:C:2023:229.

¹⁰¹ E cioè l'obiettivo di «garantire un livello elevato di tutela dell'ambiente e, più specificamente, nel ridurre notevolmente le emissioni di NOx dei veicoli a motore diesel per migliorare la qualità dell'aria e rispettare i valori limite in termini di inquinamento» (Corte giust., 21 marzo 2023, causa C-100/21, *Mercedes-Benz*, cit., punto 70).

2007/46/CE¹⁰² e del Regolamento (CE) n. 715/2007¹⁰³ non osti al risarcimento del danno degli individui: ad avviso della Corte di giustizia, infatti, sebbene volte a proteggere l'ambiente e migliorare la qualità dell'aria tramite la riduzione delle emissioni, le disposizioni di tali atti normativi «devono essere interpretat[e] nel senso che ess[e] tutelano, oltre agli interessi generali, gli interessi particolari del singolo acquirente di un veicolo a motore nei confronti del costruttore di quest'ultimo qualora tale veicolo sia munito di un impianto di manipolazione vietato»¹⁰⁴. Tanto che, in mancanza di apposite disposizioni dell'Unione, spetta agli Stati membri predisporre adeguati strumenti interni che permettano agli acquirenti di veicoli “manipolati” di ottenere il risarcimento del danno dai costruttori¹⁰⁵.

Lo sviluppo di maggiore rilievo, tuttavia, è senz'altro rappresentato dall'adozione della direttiva (UE) 2024/2881 per aggiornare e sostituire la direttiva 2008/50/CE¹⁰⁶. Le novità sono molteplici ma, ai nostri fini, la più significativa è costituita dalla creazione di un regime di responsabilità *ad hoc* volto a garantire il risarcimento del danno in favore degli individui che abbiano subito un danno alla salute. Non è questa la sede per interrogarsi sulle ragioni che hanno convinto gli Stati membri, in seno al Consiglio, a limitare la portata dell'immunità loro concessa da *JP*¹⁰⁷. Si potrebbe comunque ipotizzare che il fatto che la procedura legislativa per la revisione della direttiva 2008/50/CE, quale iniziativa legata al c.d. *Green Deal*¹⁰⁸, fosse già in corso da tempo¹⁰⁹ abbia giocato un ruolo in tale decisione e che

¹⁰² Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli (direttiva quadro), in *GUUE* L, 263, del 9 ottobre 2007, p. 1.

¹⁰³ Regolamento (CE) 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, in *GUUE* L 171, del 29 giugno 2007, p. 1

¹⁰⁴ Corte giust., 21 marzo 2023, causa C-100/21, *Mercedes-Benz, cit.*, punto 85.

¹⁰⁵ *Ibidem*, punto 96.

¹⁰⁶ Per un commento v. M. TECQMENNE, *An individual right to breathe clean air, at last? The promises and perils of state liability for air pollution, cit.*, p. 225 ss.; L. CALZOLARI, *JP est mort, vive JP! Un nuovo regime di responsabilità per – le autorità competenti de – gli Stati membri con riguardo alla protezione della qualità dell'aria ambiente?*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 3, p. 1 e ss.

¹⁰⁷ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP, cit.*

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il *Green Deal* europeo, COM (2019) 640 final.

¹⁰⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (rifusione), COM (2022) 542 final.

gli Stati membri abbiano considerato il *private enforcement* come un elemento irrinunciabile per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di riduzione dei decessi prematuri legati all'inquinamento atmosferico fissati dalla Commissione¹¹⁰. D'altro canto, gli Stati membri potrebbero altresì avere agito con l'obiettivo di limitare il proliferare di orientamenti nazionali divergenti¹¹¹, considerato che l'approccio molto restrittivo seguito in *JP*¹¹² si accompagna all'avvertimento della Corte di giustizia secondo cui è ben possibile «che la responsabilità dello Stato possa sorgere a condizioni meno restrittive sulla base del diritto interno»¹¹³.

E in effetti, pur migliorando – giocoforza – la posizione degli individui rispetto alla situazione in cui essi si trovavano all'indomani di *JP*¹¹⁴, la direttiva (UE) 2024/2881 disciplina in modo peculiare i requisiti applicativi del “nuovo” diritto al risarcimento del danno. Tale rimedio risulta conseguentemente avere un campo di applicazione più ristretto rispetto al tradizionale istituto della responsabilità civile degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, tanto da fare supporre che si possa in realtà trattare di un regime di nuovo genere rispetto a quello dell'ordinaria responsabilità in stile *Francovich*¹¹⁵. Tali elementi emergono con chiarezza dal testo dell'art. 28 della direttiva (UE) 2024/2881, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme nazionali di recepimento dell'articolo 19, paragrafi da 1 a 5, e dell'articolo 20, paragrafi 1 e 2, della

¹¹⁰ Secondo l'Allegato 2 alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 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”, COM (2021) 400 final, «entro il 2030 l'UE dovrebbe ridurre di oltre il 55% gli impatti sulla salute (decessi prematuri) dell'inquinamento atmosferico».

¹¹¹ Per quanto riguarda l'orientamento italiano v. ad esempio Cass. civ., sez. III, 12 novembre 2025 n. 29798 secondo cui un ente locale può essere condannato al risarcimento del danno per non avere disposto «idonee misure affinché nel tratto stradale interessato all'immissione di polveri sottili sia collocato il limite di velocità di 30/kmh» poiché tale risarcimento «rappresenta una misura adottata a norma dell'art. 2058 cod. civ., giacché in presenza di immissioni intollerabili, dipendenti dal contegno della Pubblica Amministrazione, essa ben può "essere condannata al risarcimento del danno, così come al "facere" necessario a ricondurre le dette immissioni al di sotto della soglia della normale tollerabilità, dal momento che tali domande non investono - di per sé - atti autoritativi e discrezionali, bensì un'attività materiale soggetta al richiamato principio del “*neminem laedere*”».

¹¹² Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

¹¹³ *Ibidem*, punto 63.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, cit.

presente direttiva, commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti, abbiano il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno».

L'esame del nuovo regime settoriale può essere condotto sulla falsariga dei tre requisiti che devono sussistere ai fini della "tradizionale" responsabilità degli Stati membri: ci si riferisce ovviamente alla violazione da parte di uno Stato membro di una norma capace di conferire diritti ai singoli, al fatto che la violazione sia sufficientemente caratterizzata¹¹⁶ e all'esistenza di un nesso causale fra violazione e danno. Soltanto il terzo requisito è trattato dalla direttiva (UE) 2024/2881 in termini tutto sommato simili al consueto approccio, nella misura in cui si chiarisce infatti che il danno è risarcibile solo se sofferto «a causa di una violazione» di alcuni articoli della medesima direttiva¹¹⁷.

Gli altri tradizionali requisiti non trovano invece diretto riscontro nel testo dell'art. 28 della direttiva (UE) 2024/2881. Con riferimento al primo requisito, l'obiettivo primario della direttiva è del resto proprio quello di superare *JP*¹¹⁸, e pare quindi ragionevole che il conferimento di diritti possa in questo caso essere presunto ovvero, e più semplicemente, non rilevante. Del resto, la funzione del conferimento dei diritti è, come detto, quella di limitare il novero delle norme dell'Unione la cui violazione possa originare la responsabilità civile degli Stati membri. Tale funzione è svolta dall'art. 28 della direttiva (UE) 2024/2881 tramite parametri diversi e molto più stringenti rispetto al conferimento di diritti. La possibilità di ottenere il risarcimento viene infatti circoscritta ai soli danni determinati dalla violazione delle norme interne di recepimento di alcuni commi degli artt. 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/2881: si tratta, in particolare, delle disposizioni che disciplinano l'obbligo delle competenti amministrazioni nazionali di adottare, rispettivamente, i piani per la qualità dell'aria e i piani di azione a breve termine.

¹¹⁶ Da costante giurisprudenza risulta che «una violazione sufficientemente qualificata implica una violazione grave e manifesta da parte dello Stato membro dei limiti posti al suo potere discrezionale» (Corte giust., 21 dicembre 2023, causa C-86/22, *Papier Mettler*, ECLI:EU:C:2023:1023, punto 84).

¹¹⁷ Ciò non toglie ovviamente che «[i]n a claim of violation of the right to clean air, the causation analysis is not easy; pollutants in the atmosphere depend on multiple sources of emission, and some of them have nonlinear reactions when in contact with other substances» (cfr. L. MORAMARCO, *The Right to Clean Air and Directive 2008/50/EC. Civil Liability, Resilient Approach, and Sustainability to Safeguard the Effectiveness of Environmental Protection*, in *The Italian Law Journal*, 2024, p. 469 ss., spec. p. 481).

¹¹⁸ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

Le conseguenze di tale scelta normativa sono molteplici e, in parte, paradossali, sia dal punto di vista pratico che teorico. *In primis*, il “sottosistema” di responsabilità degli Stati membri¹¹⁹ creato dalla direttiva (UE) 2024/2881 non riguarda di per sé i “peccati cardinali” di questo settore, e cioè il superamento dei valori limite, dei valori obiettivo e delle soglie di allarme¹²⁰. Inoltre, il diritto degli individui al risarcimento viene previsto soltanto per l’ipotesi “meno grave”, e cioè l’adozione di piani non conformi agli artt. 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/2881, e non quando, semplicemente, uno Stato membro non abbia trasposto la direttiva¹²¹. Più in generale, il fatto che la direttiva riguardi la responsabilità per la violazione di norme nazionali (quelle volte al recepimento di alcune sue disposizioni) e non di norme dell’Unione rappresenta un elemento di forte discontinuità rispetto alla responsabilità *Francovich*¹²², che riguarda invece – e ovviamente – l’inosservanza di norme di diritto dell’Unione. A dire il vero, dal punto di vista letterale, il riferimento alla violazione delle norme interne di recepimento delle direttive quale fonte di responsabilità non rappresenta una novità assoluta¹²³. Tuttavia, fino ad oggi tale formulazione è sempre stata utilizzata con riferimento ai regimi sanzionatori previsti dalle direttive a carico di privati, e cioè per garantire il rispetto delle loro disposizioni

¹¹⁹ Ma sul punto v. *infra*.

¹²⁰ Tali fattispecie sono infatti disciplinate dagli artt. 13 e 15 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*, e, quindi, da disposizioni la cui violazione non comporta la responsabilità ai sensi del nuovo regime settoriale.

¹²¹ In questo caso, infatti, non vi sarebbe una violazione delle norme interne di recepimento e, in quanto estranea al nuovo regime settoriale predisposto dalla direttiva (UE) 2024/2881, tale ipotesi rimarrebbe “coperta” da Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP, cit.*, con conseguente esclusione della responsabilità civile degli Stati membri.

¹²² Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich, cit.*

¹²³ Limitandosi a qualche riferimento, v. ad esempio l’art. 27 della direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, in *GUUE L*, 2024/1760, del 5 luglio 2024; l’art. 65 della direttiva (UE) 2024/1619 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda i poteri di vigilanza, le sanzioni, le succursali di paesi terzi e i rischi ambientali, sociali e di governance, in *GUUE L*, 2024/1619, del 19 giugno 2024; o ancora l’art. 25 *bis* della direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE, in *GUUE L*, n. 64, dell’11 marzo 2011, introdotto dalla direttiva (UE) 2023/2226 del Consiglio, del 17 ottobre 2023, recante modifica della direttiva 2011/16/UE, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, in *GUUE L*, 2023/2226, del 24 ottobre 2023.

sostanziali da parte dei destinatari, persone fisiche o giuridiche¹²⁴. Non fanno eccezione neppure la direttiva (UE) 2024/1785 relativa alle emissioni industriali¹²⁵ e la direttiva (UE) 2024/3019 sul trattamento delle acque reflue urbane¹²⁶ che, pur assomigliano alla direttiva (UE) 2024/2881 per altri profili innovativi¹²⁷, si pongono invece sotto questo aspetto in linea di continuità con l’approccio tradizionale secondo cui la compensazione può essere ottenuta «dalle persone fisiche o giuridiche»¹²⁸. Nel caso della nuova direttiva sulla qualità dell’aria, si prevede invece che siano gli Stati membri – o meglio, come si vedrà, le autorità competenti¹²⁹ – ad essere responsabili per la violazione delle norme nazionali di recepimento degli artt. 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/2881. Si tratta, dunque, di un’inedita quanto fantasiosa fattispecie di responsabilità di diritto dell’Unione per la violazione del diritto nazionale.

Una seconda restrizione, ancora riconducibile a quelle che sarebbe il primo requisito “tradizionale” della responsabilità *Francovich*¹³⁰, riguarda il tema della legittimazione attiva (chi può agire per il risarcimento del danno per violazione delle norme di recepimento degli artt. 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/2881) e passiva (chi può essere ritenuto responsabile per tali violazioni, e quindi essere convenuto in giudizio). Partendo dalla legittimazione passiva, anche in virtù del considerando n. 49 della direttiva

¹²⁴ Si tratta di una soluzione coerente con il fatto che le direttive non trasposte non possono produrre effetti diretti verticali discendenti (per tutte conclusioni AG Bobek, 26 giugno 2018, causa C 384/17, *Link Logistik*, ECLI:EU:C:2018:494, punto 98) né ovviamente effetti diretti orizzontali (Corte giust., 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, ECLI:EU:C:1994:292). Il fatto che le direttive non trasposte non siano vincolanti per gli individui rende corretto fare riferimento alla violazione delle norme interne di recepimento perché l’eventuale violazione delle disposizioni di una direttiva non trasposta non potrebbe, in ogni caso, essere fonte di responsabilità nei confronti dei privati (conclusioni AG Rantos, 24 ottobre 2024, causa C 431/23, *Wibra België*, ECLI:EU:C:2024:922, punto 94).

¹²⁵ Direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti, in *GUUE L*, 2024/1785, del 15 luglio 2024.

¹²⁶ Direttiva (UE) 2024/3019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in *GUUE L*, 2024/3019, del 12 dicembre 2024.

¹²⁷ Si pensi ad esempio alla limitazione del danno risarcibile al solo danno alla salute, su cui si tornerà immediatamente *infra* nel testo.

¹²⁸ Art. 79-*bis* della direttiva (UE) 2024/1785, *cit.* e art. 26 della direttiva (UE) 2024/3019, *cit.*

¹²⁹ Cfr. *infra* nel testo.

¹³⁰ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, *cit.*

(UE) 2024/2881¹³¹, essa viene canalizzata nei confronti delle c.d. «autorità competenti» che gli Stati membri devono designare ai sensi degli artt. 3 e 5 della direttiva (UE) 2024/2881 per adempiere agli obblighi previsti dalla direttiva¹³². Si tratta di una netta discontinuità rispetto al regime ordinario di responsabilità per violazione del diritto dell'Unione che, per definizione, identifica nello Stato membro il soggetto responsabile da convenire in giudizio dinnanzi ai giudici nazionali¹³³, «qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione»¹³⁴, e dunque «a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso detta violazione»¹³⁵. Nel contesto della direttiva (UE) 2024/2881, invece, la responsabilità sorge solo se la violazione è stata commessa dall'autorità competente designata da uno Stato membro e solo in capo a tale autorità. Le eventuali violazioni commesse dagli Stati membri continuano invece a ricadere nel campo di applicazione di *JP*¹³⁶.

Passando alla legittimazione attiva, le limitazioni introdotte dalla direttiva (UE) 2024/2881 sono collegate al perimetro oggettivo del danno risarcibile. Contrariamente a quanto accade per le azioni in stile *Francovich*¹³⁷, il danno risarcibile viene infatti circoscritto al solo danno alla salute e, coerentemente, la legittimazione attiva viene riservata alle sole

¹³¹ Secondo cui, fra l'altro, «gli Stati membri dovrebbero garantire che le persone interessate da tali violazioni abbiano il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno dall'autorità competente pertinente» (considerando 49 della direttiva (UE) 2024/2881, *cit.*).

¹³² Sono le autorità competenti, infatti, a dover occuparsi ad esempio del monitoraggio e della valutazione della qualità dell'aria nonché dell'adozione dei piani per la qualità dell'aria e dei piani di azione a breve termine.

¹³³ Tanto che, ad esempio, nell'ordinamento italiano tali azioni sono svolte nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di recente Cass. civ., sez. III, 11 ottobre 2024, n. 26516; Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18625).

¹³⁴ Corte giust., 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513, punto 31.

¹³⁵ Conclusioni AG Bobek, 7 maggio 2019, causa C-347/18, *Salvoni c. Fiermonte*, ECLI:EU:C:2019:370, punto 91; Corte giust., 28 luglio 2016, causa C-168/15, *Tomášová*, ECLI:EU:C:2016:602, punto 19). La responsabilità per violazione del diritto dell'Unione è stata allora affermata ad esempio per comportamenti imputabili alle autorità fiscali nazionali (Corte giust., 24 settembre 1998, causa C-319/96, *Brinkmann*, ECLI:EU:C:1998:429), alle casse di previdenza (Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, ECLI:EU:C:2000:357) agli enti locali (Corte giust., 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, ECLI:EU:C:1999:271) oltreché ovviamente ai giudici nazionali (Corte giust., 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, *cit.*).

¹³⁶ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, *cit.*

¹³⁷ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, *cit.* Nello scenario ordinario, infatti, la «legittimazione ad agire è attribuita alle persone fisiche e giuridiche» (R. BARATTA, *Il sistema istituzionale dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 387).

«persone fisiche». Sono pertanto esclusi dal campo di applicazione del regime settoriale creato dalla direttiva (UE) 2024/2881 non solo il danno ambientale in sé considerato (es. i danni ambientali agli ecosistemi e alla biodiversità causati dall'inquinamento atmosferico) ma anche i conseguenti danni economici, potenzialmente anche molto significativi¹³⁸, che rimangono quindi non risarcibili, ai sensi di *JP*¹³⁹.

Un ulteriore e altrettanto dirompente profilo di rottura si manifesta con riferimento a temi che sarebbero *latu sensu* riconducibili al secondo requisito della responsabilità degli Stati membri ed è rappresentato dalla rilevanza del c.d. elemento soggettivo o psicologico. Perché sorga la responsabilità dello Stato membro (*rectius*, dell'autorità competente) è infatti necessario che quest'ultima abbia agito «intenzionalmente o per negligenza». Si tratta di un limite che non ha precedenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa all'ordinaria responsabilità civile degli Stati membri. Sulla falsariga di quanto accade nel contesto della procedura di infrazione, infatti, la responsabilità degli Stati membri ha sempre avuto natura quasi oggettiva anche quando essa viene considerata in prospettiva privatistica e cioè finalizzata al risarcimento degli individui. Poiché dolo o colpa non rientrano fra i tre requisiti – tassativi, e quindi necessari e sufficienti¹⁴⁰ – della responsabilità civile¹⁴¹, l'accertamento dell'elemento psicologico è di regola precluso¹⁴², se non per valutare – assieme ad altri parametri – che la violazione sia o meno sufficiente caratterizzazione¹⁴³.

Anche sotto tale profilo, il nuovo regime appare invece impropriamente mutuato – anche nella formulazione letterale – dal regime sanzionatorio previsto da alcuni atti di diritto derivato che, tuttavia, riguardano la responsabilità delle persone fisiche o giuridiche, e non degli Stati membri¹⁴⁴. Sebbene esistano anche nell'ordinamento dell'Unione

¹³⁸ In argomento, S. VARVASŢIAN, *Achieving the EU Air Policy Objectives in Due Time: A Reality or a Hoax?*, in *Eur. En. & Env. Law Rev.*, 2015, p. 2 ss.

¹³⁹ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

¹⁴⁰ Corte giust., 28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2022:503, punto 32.

¹⁴¹ Corte giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, cit., punto 66.

¹⁴² Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391, punto 46.

¹⁴³ Corte giust., 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, cit., punto 55.

¹⁴⁴ Si pensi ad esempio all'art. 101 del regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive

alcuni esempi di responsabilità oggettiva degli individui, è ben comprensibile che sia di regola preferibile un regime che, in questi casi, preveda l'accertamento di un *quid pluris* rispetto alla sola inosservanza delle norme dell'Unione per fondare la responsabilità personale delle persone fisiche e giuridiche. Ma tale esigenza non pare replicabile quando a dover rispondere è un ente collegato funzionalmente agli Stati membri.

6. Considerazioni conclusive

Negli ultimi anni, la fisiologica tensione tra il carattere generale degli interessi tutelati dalla normativa ambientale e l'esigenza di assicurare una protezione effettiva ai singoli – sia attraverso azioni giudiziarie volte a garantire il rispetto degli standard ambientali imposti dal diritto dell'Unione, sia mediante strumenti risarcitori – ha trovato un terreno privilegiato di manifestazione nell'applicazione della normativa dell'Unione in materia di tutela della qualità dell'aria. Il mancato rispetto da parte di (quasi) tutti gli Stati membri in (quasi) tutto il loro territorio dei valori limite e degli obblighi di intervento e pianificazione previsti dagli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE, oggi artt. 13 e 19 della direttiva (UE) 2024/2881, ha infatti generato un ampio contenzioso, sia di *public* che di *private enforcement*.

In una prima fase, sentenze come *Janecek*¹⁴⁵, *ClientEarth*¹⁴⁶ e *Craeynest*¹⁴⁷ e soprattutto *Deutsche Umwelthilfe*¹⁴⁸ hanno chiarito la portata delle disposizioni in parola, sancendone l'effetto diretto e lasciando supporre che, sulla falsariga di quanto del resto già sancito in *Leth*¹⁴⁹, la loro violazione avrebbe potuto generare una responsabilità degli Stati membri secondo il modello *Francovich*¹⁵⁰. Tale possibilità, tuttavia, è stata

2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in *GUUE L*, 2024/1689, del 12 luglio 2024; all'art. 29 della direttiva (UE) 2024/1760, *cit.*, all'art. 30 del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), in *GUUE L*, 265, del 12 ottobre 2022, p. 1, o ancora agli artt. 17 e 26 del regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, in *GUUE L*, 330, del 23 dicembre 2022, p. 1.

¹⁴⁵ Corte giust., 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, *cit.*

¹⁴⁶ Corte giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, *cit.*

¹⁴⁷ Corte giust., 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Craeynest*, *cit.*

¹⁴⁸ Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, *cit.*

¹⁴⁹ Corte giust., 14 marzo 2013, causa C-420/11, *Leth*, *cit.*

¹⁵⁰ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, *cit.*

successivamente esclusa in modo netto e rigido, quando la sentenza *JP*¹⁵¹ ha ritenuto che, pur avendo effetto diretto, gli artt. 13 e 23 della direttiva 2008/50/CE non possano conferire diritti ai singoli perseguendo un interesse di portata generale.

Introducendo un'inedita ed inequivocabile distinzione tra effetto diretto e responsabilità civile degli Stati membri basata sulla dicotomia tra interessi generali ed individuali, la sentenza *JP*¹⁵² dimostra una sorta di “raffreddamento” della logica dei diritti individuali ambientali che, anche per prevenire il proliferare di regimi nazionali potenzialmente eterogenei, ha tuttavia indotto il legislatore dell'Unione ad intervenire sul punto nel contesto della revisione della direttiva 2008/50/CE. All'art. 28 della direttiva (UE) 2024/2881 è stato allora introdotto un nuovo modello di responsabilità settoriale per i soli danni alla salute causati dall'inquinamento atmosferico. Tale regime settoriale presenta tante e tali peculiarità ed elementi di discontinuità rispetto al regime ordinario – dalla limitazione dei danni risarcibili (danno alla salute) e della legittimazione attiva (le persone fisiche, e non quelle giuridiche) e passiva (le autorità competenti, e non gli Stati membri) all'introduzione di una sorta di responsabilità di diritto dell'Unione per violazione di norme nazionali, passando per la rilevanza dell'elemento psicologico – da fare ritenere che il nuovo regime si affianchi a, e non sostituisca il, modello di responsabilità di *Francovich*¹⁵³.

Pur colmando, almeno in parte, il vuoto di tutela creato dalla Corte di giustizia con *JP*¹⁵⁴, il regime settoriale ovviamente non risolve (né avrebbe potuto affrontare) la questione sistematica del rapporto tra effetto diretto e responsabilità, che rimane centrale per comprendere l'evoluzione della sinergia fra tali fondamentali istituti dell'ordinamento dell'Unione, certamente non solo nel settore ambientale. È allora auspicabile che, in futuro, la Corte di giustizia possa tornare a ripensare la questione¹⁵⁵, spiegando meglio come possa concretizzarsi, nella stessa norma, la capacità di conferire agli individui un “diritto” ad ottenere tramite i giudici nazionali il risultato da essa voluto ma non un “diritto” ad essere compensato dei danni che essi soffrono se tale risultato non si realizza. Il riferimento all'interesse

¹⁵¹ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Corte giust., 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, cit.

¹⁵⁴ Corte giust., 22 dicembre 2022, causa C-61/21, *JP*, cit.

¹⁵⁵ Sulle tecniche mediante cui la Corte di giustizia aggiorna la propria giurisprudenza, cfr. D. SARMIENTO, *The “overruling technique” at the Court of Justice of the European Union*, in *Eur. J. Leg. St.*, 2023, p 107.

generale non sembra in quest'ottica soddisfacente, laddove sono numerosi gli esempi di norme di diritto dell'Unione, anche primario¹⁵⁶, delle quali non si può mettere in dubbio la funzionalizzazione ad interessi (anche) generali, ma la cui violazione comporta nondimeno il diritto degli individui al risarcimento del danno nei confronti degli Stati membri.

¹⁵⁶ Si pensi, per tutti, all'art. 108, par. 3, TFUE (cfr. Corte giust., 5 ottobre 2006, causa C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, ECLI:EU:C:2006:644, punto 56).

La democrazia ambientale nel diritto UE

di ALESSANDRA LANG*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul *demos*. – 3. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul potere. – 4. La partecipazione del pubblico all’adozione delle decisioni pubbliche (il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus). – 5. La partecipazione del pubblico al processo legislativo dell’Unione e le delicate questioni connesse. – 6. Il riesame delle decisioni ambientali come potenziale strumento di democrazia ambientale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Le parole “democrazia ambientale” evocano al giurista internazionalista la Convenzione di Aarhus del 1998 sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale¹. Essa rappresenta una (ma non l’unica) forma di democrazia ambientale, cioè di coinvolgimento di una ampia platea di soggetti nel processo di adozione di decisioni pubbliche relative all’ambiente². L’assunto di fondo è che in questo modo gli interessi dell’ambiente possono essere meglio promossi e le relative decisioni godono di maggiore legittimazione³. A venticinque anni dall’entrata in

* Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ La Convenzione, conclusa nell’ambito dell’UNECE, è in vigore dal 30 ottobre 2001. Al 1° aprile 2025, le parti contraenti erano 48. Il testo della Convenzione è accessibile al seguente indirizzo <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text> (consultato, come gli altri siti internet citati, il 31.7.2025).

² La locuzione “democrazia ambientale” riferita alla Convenzione di Aarhus si deve a Kofi Annan, Segretario generale delle Nazioni Unite al momento in cui la Convenzione entrò in vigore (si v. il comunicato stampa del 30 ottobre 2001 <https://news.un.org/en/story/2001/10/18902>). In dottrina, si v. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013, p. 426 ss.; E. BARRITT, *The Foundations of the Aarhus Convention. Environmental Democracy, Rights and Stewardship*, Oxford, 2020, p. 154 ss.

³ Si veda il preambolo della Convenzione, in particolare i paragrafi 7, 9 e 10. S. WHITTAKER, *The Right of Access to Environmental Information*, Cambridge, 2021, p. 36, sottolinea che l’esperienza degli Stati dell’Europa dell’Est dove il cattivo stato dell’ambiente è attribuito all’assenza di democrazia durante l’epoca sovietica, conferma *a contrario* l’idea che la partecipazione del pubblico produca effetti positivi sull’ambiente attraverso migliori decisioni.

vigore della Convenzione, vi è chi dubita della fondatezza di questo assunto, anche sulla base dei risultati di analisi empiriche sulle motivazioni alla partecipazione⁴. Ciò non di meno, essa rimane attuale, soprattutto se si valorizza il suo obiettivo⁵, sancito all'art. 1, cioè la possibilità di realizzare «il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere». In tempi in cui l'ambiente e la sua protezione sono visti con crescente sospetto⁶, tornare a riflettere su questi temi apparentemente consolidati non è banale e riveste un'urgenza pressante.

L'Unione europea è vincolata alla Convenzione di Aarhus e ne ha attuato gli obblighi attraverso l'adozione di numerosi atti, in modo da rendere applicabili i tre pilastri della Convenzione sia alle istituzioni (primariamente per mezzo di regolamenti), sia ai suoi Stati membri (primariamente con direttive)⁷. L'attuazione non è completa, né ineccepibile. Non è completa perché alcuni obblighi convenzionali, e segnatamente quello di riconoscere il diritto di accesso al giudice per contestare misure ambientali, rimane privo di attuazione (e privo di effetti diretti)⁸. Non è ineccepibile, perché alcune scelte relative al recepimento sono state contestate attraverso comunicazioni individuali promosse presso

⁴ Si v. E. BARRITT, *The Aarhus Convention and the Latent Right to a Healthy Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 67 ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Si v. Á. RYALL, *A Brave New World: The Aarhus Convention in Tempestuous Times*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, p. 161 ss. È innegabile che ci siano segnali contraddittori: se da un lato nel Parlamento europeo uscito dalle elezioni del 2024 il peso dei Verdi è diminuito, riflettendo un'analogia tendenza presente nei parlamenti nazionali, e la Commissione europea che il nuovo Parlamento ha contribuito a nominare sta ridimensionando le sue ambizioni in materia ambientale (dal *Green Deal* della Commissione von der Leyen I al *Clean Industrial Deal* della Commissione von der Leyen II), dall'altro un sondaggio sul cambiamento climatico condotto nel 2024 su incarico dello UN Development Programme (UNDP) mostra che l'80% dei rispondenti vorrebbe un maggiore impegno dei governi per affrontare la crisi climatica. La percentuale tra i rispondenti italiani è addirittura pari a 93. Si v. <https://www.undp.org/press-releases/80-percent-people-globally-want-stronger-climate-action-governments-according-un-development-programme-survey>.

⁷ La Convenzione è stata conclusa con decisione 2005/370 del Consiglio del 17 febbraio 2005. Per una ricostruzione dei provvedimenti dell'Unione intesi a dare attuazione agli obblighi convenzionali per le istituzioni dell'Unione e per le autorità nazionali si v. G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Cheltenham, 2017, p. 81 ss.

⁸ Da ultimo, e con interessanti proposte di modifica, L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2.

il Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione e giudicate non conformi alla Convenzione⁹.

Il presente contributo intende proporre qualche riflessione sulla nozione di democrazia ambientale che emerge dal diritto dell'Unione e nel diritto dell'Unione. Posto che la Convenzione di Aarhus rappresenta una (non l'unica) forma di democrazia ambientale, l'Unione si attiene alla lettera della Convenzione o al suo spirito? Altrimenti detto, che tipo di democrazia ambientale l'Unione realizza nel suo funzionamento?

2. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul *demos*

Il punto di partenza è lessicale: l'aggettivo "ambientale" apposto al sostantivo "democrazia" può colorare di verde le due componenti, *δημος* "popolo" e *-κρατία* da *κράτος* "potere", sicché esse possono assumere una particolare sfumatura.

Il *demos*, cioè l'insieme dei soggetti a cui spetta il potere, è composto, secondo la Convenzione di Aarhus, dal pubblico (cioè i singoli, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla residenza) e dalle ONG ambientali. Si tratta di soggetti che solo parzialmente coincidono con gli elettori degli organi legislativi centrali o locali, a cui si riferisce la nozione tradizionale di democrazia (rappresentativa). Infatti, gli elettori sono

⁹ Sul meccanismo di controllo istituito dalla Convenzione, si v. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, cit., p. 304 ss.; E. HEY, *Compliance Procedure: Aarhus Convention*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2018. Sono 5 le conclusioni e raccomandazioni che dichiarano la non conformità alla Convenzione, su 13 comunicazioni presentate contro l'Unione (le decisioni sono disponibili al seguente indirizzo: https://unece.org/sites/default/files/2025-02/Compilation_of_CC_findings_26.02.2025_eng.pdf):

- 29 giugno 2012, comunicazione ACCC/2010/54: non conformità all'art. 3, par. 1 e all'art. 7 della Convenzione per non aver posto in essere un quadro normativo per la partecipazione del pubblico ai piani che gli Stati adottano ai sensi della direttiva 2009/28;
- 17 marzo 2017, comunicazione ACCC/C/2008/32 (parte II): non conformità all'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione del sistema di rimedi previsti dal diritto UE;
- 30 marzo 2020, comunicazione ACCC/C/2014/121: non conformità all'art. 6, par. 10, della Convenzione della direttiva 2010/75, in quanto per alcune ipotesi di riesame delle decisioni di cui alla direttiva stessa non era previsto che si valutasse se il pubblico doveva essere consultato;
- 4 agosto 2020, comunicazione ACCC/C/2013/96: non conformità all'art. 7 della Convenzione per non avere la Commissione dato conto in modo completo e analitico di aver preso in considerazione le osservazioni che il pubblico aveva presentato nell'ambito di una specifica consultazione;
- 17 marzo 2021, comunicazione ACCC/C/2015/128: non conformità all'art. 9, par. 3 e 4, della Convenzione dell'esclusione di alcune categorie di atti dal riesame di cui all'art. 10 del regolamento 1367/2006.

persone fisiche, aventi la cittadinanza nazionale e (almeno tendenzialmente) residenti nella circoscrizione elettorale, con esclusione degli stranieri¹⁰, dei non residenti e delle persone giuridiche.

Particolarmente significativa per la definizione della nozione di democrazia ambientale è l'equiparazione delle ONG ambientali ai singoli. Nella vasta galassia delle ONG, quelle che possono qualificarsi come ambientali diventano beneficiarie di un ruolo di rappresentanza *de facto* delle istanze dell'ambiente. La Convenzione non definisce né cosa sia una ONG, né quando una ONG sia ambientale. Spetta alle legislazioni delle Parti contraenti provvedere alla definizione, con una discrezionalità comunque limitata dall'esigenza di rendere possibile a questi soggetti, diversi dal pubblico, esercitare le prerogative previste dalla Convenzione. I diritti di partecipazione possono essere subordinati a condizioni: se l'accesso alle informazioni ambientali è aperto a tutti, la partecipazione al procedimento decisionale è riservato al "pubblico interessato", quale individuato dalle autorità nazionali, e l'accesso al giudice dipende dai requisiti di ricevibilità previsti dalla legislazione nazionale.

Se la Convenzione di Aarhus rimanda al diritto nazionale per l'individuazione delle ONG ambientali, così fa anche il diritto dell'Unione, nei provvedimenti di attuazione della Convenzione per renderla applicabile in modo uniforme negli Stati membri. Invece, quando si tratta del rapporto diretto tra UE e ONG, si deve notare l'assenza di definizioni, proprio perché nell'ordinamento dell'Unione manca una disciplina sul punto. Si confrontino le definizioni di "pubblico" delle direttive 2003/4 e 2003/35, che danno attuazione alla Convenzione per gli Stati membri, e del regolamento 1367/2006, che adempie la medesima funzione per le istituzioni. Il "pubblico" comprende nel primo caso, «una o più persone fisiche o giuridiche e, secondo la legislazione o la prassi nazionale, le loro associazioni, organizzazioni o gruppi» (rispettivamente art. 2, n. 6, e art. 2, par. 1¹¹, corsivo aggiunto); nel secondo caso «una o più persone fisiche o giuridiche, nonché le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone» (art. 2, n. 1, lett. b). Inoltre, quanto al pubblico che può venire

¹⁰ Il diritto di voto è riservato ai cittadini per le elezioni nazionali, e deve essere esteso ai cittadini dell'Unione residenti per le elezioni comunali, ai sensi dell'art. 22, TFUE, e ai cittadini dei paesi terzi nei (pochi) Stati che hanno ratificato la Convenzione n. 144 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

¹¹ Per dovere di precisione, i due articoli, nella versione in italiano, presentano minime variazioni che non incidono sul significato, non presenti però nelle versioni in inglese e francese, lingue ufficiali della Convenzione di Aarhus.

selezionato per partecipare all'elaborazione dei piani e programmi *ex art. 7* della Convenzione di Aarhus (su cui *infra*), la direttiva 2003/35 prevede che sia individuato dagli Stati membri «includendo le organizzazioni non governative interessate che soddisfano i *requisiti imposti dalla legislazione nazionale*, quali quelle che promuovono la protezione dell'ambiente» (art. 2, par. 3, corsivo aggiunto). Secondo il regolamento 1367/2006, spetta alle istituzioni individuare il pubblico interessato da coinvolgere nell'elaborazione dei programmi, in base agli effetti che può subire o agli interessi che presenta in relazione ad esso (art. 9, par. 2). Nel caso delle direttive, non solo è presente un rinvio al diritto nazionale, ma l'intera fattispecie è localizzata in uno specifico ordinamento, nel quale l'ONG opera. Nel caso del regolamento, invece, l'indeterminatezza è maggiore e non priva di problemi, tanto più che l'autoqualificazione è molto frequente, sicché tendenzialmente sono ONG ambientali quelle che si dichiarano tali.

Una definizione di ONG ambientale si trova però all'art. 11 del regolamento 1367/2006, in relazione alla legittimazione a presentare una richiesta di riesame degli atti in materia ambientale, quale attuazione del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus (e sul quale si tornerà *infra*). Deve trattarsi *a)* di una persona giuridica indipendente senza fini di lucro a norma del diritto nazionale o della prassi di uno Stato membro; *b)* che abbia come obiettivo primario dichiarato di promuovere la tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale; *c)* che sia stata costituita da più di due anni e persegua attivamente l'obiettivo di cui alla lettera *b)*. Due sono gli elementi che possono essere tratti dalla definizione: il rinvio al diritto o alla prassi degli Stati membri per individuare le ONG legittimate, e, per la qualificazione come "ambientale", la combinazione di un elemento declaratorio (avere per obiettivo statutario la promozione della tutela dell'ambiente) e di un elemento pratico (perseguire attivamente la promozione della tutela dell'ambiente), da accertare caso per caso.

3. Riflessioni intorno alla nozione di democrazia ambientale: sul potere

Venendo al secondo termine, -crazia, la coloritura ambientale investe il tipo di decisioni per l'adozione delle quali il *demos* è coinvolto. Autori delle decisioni, ai sensi della Convenzione di Aarhus, sono le "autorità pubbliche", nozione che non comprende gli organi del potere legislativo (art. 2, punto 2). Nella Guida all'applicazione della Convenzione¹² si legge

¹² UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, 2014, p. 49.

che durante i lavori preparatori i negoziatori discussero se richiedere la partecipazione del pubblico anche nel procedimento legislativo, ma l'idea fu accantonata. Questa circostanza ci dà la dimensione della differenza tra democrazia ambientale e democrazia rappresentativa, che vede la sua espressione principale nell'elezione dei parlamenti e delle assemblee legislative locali.

Nell'ambito dell'Unione, i diritti di partecipazione sono invocabili anche nei confronti delle autorità legislative¹³. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni (primo pilastro della Convenzione di Aarhus), la disciplina di origine convenzionale si inserisce nel regime generale di accesso ai documenti, di cui al regolamento 1049/2001, con la conseguenza che una istituzione deve gestire le richieste di accesso alle informazioni ambientali secondo i parametri della Convenzione¹⁴, anche se agisce nell'esercizio della funzione legislativa¹⁵.

Le forme della partecipazione del pubblico non sono necessariamente predefinite. Dei tre pilastri della Convenzione di Aarhus, il secondo è il più rilevante ai fini di una riflessione sul concetto di democrazia ambientale, benché il carattere strumentale degli altri due non possa essere taciuto. L'accesso alle informazioni, infatti, è funzionale alla partecipazione perché permette di venire a conoscenza dei dati sui quali le decisioni e le politiche si fondano¹⁶; l'accesso alla giustizia serve a garantire l'attuazione degli altri due pilastri, ma persegue anche la funzione di consentire di mettere in discussione le decisioni pubbliche. Anzi, l'accesso alla giustizia (il terzo pilastro della Convenzione di Aarhus) può essere letto come espressione della democrazia ambientale, nell'accezione secondo cui i giudici danno voce e portano alla ribalta le istanze che, pur diffuse nella società, stentano

¹³ Quanto meno, come si dirà immediatamente nel testo, in relazione al primo e al secondo pilastro. Il diritto di accesso al giudice (terzo pilastro della Convenzione di Aarhus) non è invece invocabile nei confronti del legislatore. L'impugnazione degli atti legislativi o degli atti normativi a portata generale è subordinata ai requisiti di ricevibilità di cui all'art. 263, par. 4, TFUE, estremamente difficili da soddisfare per un ricorrente non privilegiato come una ONG ambientale, che agisce a tutela di un interesse pubblico diffuso.

¹⁴ La Convenzione disciplina l'accesso alle informazioni su richiesta all'art. 4.

¹⁵ Si veda in particolare, Corte giust. (Grande sezione), 4 settembre 2018, causa C-57/16 P, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:660. Sulla pronuncia si v. D. WYATT, *Is the Commission a «Lawmaker»? On the Right of Initiative, Institutional Transparency and Public Participation in Decision-Making: ClientEarth*, in *CMLR*, 2019, p. 825 ss.

¹⁶ Si v. per esempio Trib, 13 settembre 2013, T-111/11, *ClientEarth*, ECLI:EU:T:2013:482, punti 105-106. Questo collegamento può essere valorizzato a fini interpretativi.

a trovare uno spazio attraverso gli strumenti tradizionali di partecipazione¹⁷. L'ordinamento dell'Unione europea poco si presta a questo fine, per i requisiti molto restrittivi che la giurisprudenza pone per l'ammissibilità dei ricorsi per annullamento, carenza e responsabilità extracontrattuale, che disincentivano dal proporre azioni che hanno per finalità di promuovere la tutela dell'ambiente¹⁸. Per questi motivi, il presente contributo si concentrerà principalmente sul secondo pilastro, pur accennando al terzo nella parte finale.

4. La partecipazione del pubblico all'adozione delle decisioni pubbliche (il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus)

In relazione al secondo pilastro, la Convenzione di Aarhus si ispira al principio secondo il quale tanto più è concreta la misura da adottare, quanto più intenso deve essere il coinvolgimento del pubblico e quanto più il pubblico coinvolto va identificato in modo accorto. Essa individua cinque tipi di misure: *i*) le decisioni relative alle attività specifiche dell'art. 6, *ii*) i piani e programmi di cui all'art. 7, *iii*) le politiche in materia ambientale di cui all'art. 7 ultima frase, *iv*) i regolamenti di attuazione di cui all'art. 8, *v*) gli strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale dell'art. 8. Solo per le prime (sub *i*) la Convenzione impone obblighi puntuali e articolati di partecipazione del "pubblico interessato". Per le seconde (sub *ii*) spetta alle autorità competenti identificare il pubblico da coinvolgere nelle attività nelle quali la Parte contraente ha previsto la sua partecipazione. Per le restanti, i margini di discrezionalità della Parte contraente sono ancora più ampi. La partecipazione è comunque di tipo consultivo, per portare all'autorità decidente una più ampia gamma di elementi di valutazione. Dove la Convenzione impone obblighi più stringenti, essa importa l'obbligo di dare ascolto al pubblico e di dare conto dei contributi ricevuti.

Nel diritto dell'Unione, le misure ambientali sono quelle che perseguono gli obiettivi ambientali dei Trattati, anche se fondate su basi giuridiche non ricollegabili al Titolo XX della Parte terza del TFUE. L'Unione non adotta decisioni ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, ma

¹⁷ È questa la funzione del c.d. contenzioso strategico in materia climatica. Si v. J. PEEL, H.M. OSOFSKY, *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*, Cambridge, 2015.

¹⁸ Sulle difficoltà di portare di fronte ai giudici dell'Unione istanze ambientali non riconducibili a diritti individuali, si v. A. KRÉŽEL, *Access to justice and strategic climate litigation in the EU: Curing the incurable?*, in *European Law Journal*, 2023, p. 265 ss.

piani e programmi, misure sub-legislative di portata generale di cui all'art. 7, nonché misure riconducibili all'art. 8. In relazione all'elaborazione di piani o programmi, la Convenzione di Aarhus non richiede la predisposizione di un quadro normativo per la partecipazione del pubblico, ma il suo coinvolgimento effettivo. Nel darvi attuazione, però, l'Unione ha scelto di predisporre delle regole generali, per quanto non esaurienti, con regolamento 1367/2006. Il regolamento definisce in termini generali e astratti i piani e programmi all'elaborazione dei quali il pubblico deve poter partecipare, individuandoli sia in termini positivi che negativi. Si tratta di piani e programmi elaborati ed eventualmente adottati da un'istituzione o un organo dell'Unione, previsti da atti dell'Unione e che contribuiscono o possono incidere sulla realizzazione degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione stabiliti nei programmi d'azione generali in materia ambientale, a partire dal sesto¹⁹. Sono invece esclusi i piani e programmi finanziari e di bilancio, i programmi di lavoro interni di istituzioni e organi, i piani e i programmi di emergenza destinati esclusivamente a scopi di protezione civile. Posto che le istituzioni o gli organi devono coinvolgere il pubblico nella elaborazione di piani e programmi, le modalità della partecipazione sono definite dall'istituzione o dall'organo interessato²⁰. Affinché il pubblico possa partecipare è necessario che sia a conoscenza del fatto che un piano o un programma è in procinto di essere elaborato, e dunque l'istituzione deve dare adeguata comunicazione. I requisiti che le modalità di partecipazione devono soddisfare e che nell'art. 7 Convenzione di Aarhus sono individuati con rinvio ad alcuni paragrafi dell'art. 6 (relativi alla fissazione di termini ragionevoli, alla tempestività della partecipazione, alla presa in considerazione dei risultati della partecipazione al momento dell'adozione della decisione sui piani e programmi), nel regolamento sono ripresi e in alcuni casi specificati, in particolare in relazione ai termini entro i quali il pubblico deve formulare i commenti e deve essere dato il preavviso

¹⁹ Il sesto programma d'azione è stato adottato con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, per il periodo fino a luglio 2012. Al momento di scrivere è in vigore l'ottavo programma, istituito con decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022, relativo al periodo fino al 2030.

²⁰ Si v. per es. la Comunicazione della Commissione, Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, COM/2002/704.

nel caso in cui la partecipazione del pubblico avvenga nell'ambito di riunioni o audizioni (art. 9, par. 4)²¹.

5. La partecipazione del pubblico al processo legislativo dell'Unione e le delicate questioni connesse

Se si amplia lo sguardo oltre l'attuazione della Convenzione di Aarhus, si può constatare che il diritto dell'Unione prevede il coinvolgimento del pubblico anche nella procedura legislativa, seppure nella sola fase di elaborazione della proposta. In forza dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", la Commissione valuta l'impatto ambientale di tutte le sue proposte e avvia una consultazione pubblica aperta ai portatori di interessi²², interessi ambientali compresi. La dottrina ha identificato tre forme principali della partecipazione del pubblico: la consultazione pubblica online, le conferenze dei portatori di interessi e i forum. Alla prima può partecipare chiunque, alle altre due forme partecipano anche (o solo) i portatori di interessi selezionati dalla Commissione. In termini di efficacia, i forum sono il formato che meglio consente ai portatori di interessi di cercare di influenzare la Commissione, mentre la partecipazione alle consultazioni online è considerata più utile come strumento per acquistare visibilità che come mezzo per condurre attività di *lobbying*²³.

In tempi più recenti, è stata sperimentata una modalità di coinvolgimento inedita, la Conferenza sul futuro dell'Europa²⁴. Esercizio

²¹ La ripresa letterale della Convenzione non ne assicura la corretta applicazione, come si ricava dalle conclusioni del Comitato di controllo dell'osservanza della Convenzione relativa alla comunicazione ACCC/C/2013/96, già citate alla nota 9, che ha accertato la non conformità all'obbligo di tenere in debito conto l'esito della consultazione nell'adottare la specifica decisione in oggetto.

²² Si v. l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016, in GUUE, L 123 del 12 maggio 2016, p. 1 ss., par. 19. In generale, si v. F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione europea nel processo legislativo dell'Unione europea*, 2019, p. 220 ss.

²³ A. SKORKJÆR BINDERKRANTZ, J. BLOM-HANSEN, M. BÆKGAARD, S. SERRITZLEW, *Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy?*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 1142 ss. D'altra parte, altri studi rivelano che le ONG fanno un uso limitato delle opportunità di partecipazione: si v. C. ABBOT, M. LEE, *NGOs Shaping Public Participation Through Law: The Aarhus Convention and Legal Mobilisation*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, p. 85 ss.

²⁴ F. FABBRINI, *The Conference on the Future of Europe: Process and prospects*, in *European law journal*, 2020, p. 401 ss.; B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quaderni*

molto voluto dalla Francia e oscurato dalla pandemia, ha prodotto numerose raccomandazioni, molte in materia ambientale, e la Commissione si è impegnata a prenderle in considerazione²⁵. Il solo esercizio di ricondurre le proposte in via di elaborazione alle raccomandazioni della Conferenza può essere inteso come un modo per rafforzare la legittimazione dell'azione ambientale dell'Unione.

Il coinvolgimento del pubblico al processo legislativo impone di affrontare questioni di principio di estrema rilevanza, che attengono alla trasparenza e alla parità di condizioni dei partecipanti.

Per garantire la trasparenza del processo legislativo, i portatori di interessi che vogliono partecipare sono incoraggiati ad iscriversi al Registro della trasparenza. Istituito con un Accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione²⁶, il Registro è una banca dati ad accesso pubblico che raccoglie informazioni sui rappresentanti di interessi che intendono condurre attività di *lobbying* nei confronti delle istituzioni.

Il Registro raccoglie e rende accessibili le informazioni relative ai soggetti che conducono attività di *lobbying* presso le istituzioni²⁷, cosicché il pubblico conosca chi sono, attraverso chi agiscono, a chi sono collegati²⁸, quali interessi perseguono, se ricevono finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione, quante risorse dedicano alle attività di *lobbying*, come sono

costituzionali, 2022, p. 923 ss.; M. GEUENS, *The Conference on the Future of Europe*, in D. JANČIĆ (a cura di), *The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance*, Oxford, 2023, p. 149 ss.

²⁵ Si v. la Comunicazione Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione, Bruxelles, 17 giugno 2022, COM(2022) 404, allegato, par. 1 "Cambiamento climatico e ambiente".

²⁶ Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021, in GUUE L 207 dell'11 giugno 2021, p. 1 ss. Sulle finalità perseguite dalla Commissione nell'elaborare la proposta, si v. A. BUNEA, *Regulating European Union lobbying: In whose interest?*, in *Journal of European Public Policy*, 2019, p. 1579 ss. L'accordo dovrebbe essere sottoposto a revisione nel 2025.

²⁷ Nell'Accordo interistituzionale le attività di *lobbying* sono chiamate "attività contemplate" (art. 3), cioè «le attività svolte [...] allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche o della legislazione».

²⁸ Questo è un profilo particolarmente interessante, come emerge da un caso deciso dalla Mediatrice europea (decisione del 7 febbraio 2024, caso 532/2023/FA). Due enti avevano presentato domanda di iscrizione ed erano stati registrati come entità separate, quando invece erano collegati perché fondati, finanziati e gestiti dalla stessa persona e portatori degli stessi interessi. Per il Segretariato, questo genere di rapporti non doveva essere comunicato, mentre la Mediatrice ritiene che debba essere segnalato per dare al pubblico informazioni rilevanti. Di conseguenza, essa accerta l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione. La questione è rilevante ai fini di questo contributo perché, se più enti riconducibili ad una stessa persona partecipano ad una consultazione e non si tiene conto di ciò, si rischia per far apparire fittiziamente ampia una consultazione che in realtà ha coinvolto soggetti e interessi meno numerosi.

finanziati. Il Registro non censisce le ONG, ma le ONG che sono attive per proteggere interessi ambientali possono rientrare nel novero dei portatori di interessi. L'iscrizione avviene su base volontaria, benché le istituzioni si siano impegnate a conformarsi al principio di condizionalità²⁹, che comporta comunicare quali attività sono subordinate all'iscrizione, e a promuovere l'iscrizione. L'iscrizione avviene su domanda ed è ammissibile alla registrazione qualunque ente che trasmette le informazioni richieste e si impegna a rispettare un codice di condotta³⁰. Le ONG sono il gruppo più numeroso di portatori di interessi registrati, seguito dalle imprese³¹. Ogni richiedente si autoqualifica e le informazioni da fornire, soprattutto in termini di finanziamenti ricevuti e da dichiarare, dipendono dall'autoqualificazione. In caso di informazioni incomplete o non veritiere o di violazione del codice di condotta, l'ente è rimosso dal Registro, su decisione del Segretariato, a seguito di un'indagine che può essere avviata su denuncia del pubblico o di sua iniziativa. Nessuna sanzione ulteriore è prevista, perché manca una base legale: l'accordo interistituzionale vincola le istituzioni, in quanto atto di autoorganizzazione, la gestione del Registro richiede il mantenimento dei requisiti previsti e quindi legittima la rimozione, ma non è sufficiente a fornire una base per imporre sanzioni agli enti, perché vi si oppone il principio di legalità.

La Corte dei conti ha condotto un'analisi del funzionamento del Registro della trasparenza e ha accertato che una quota importante degli enti che si sono qualificati ONG (1 su 3) ha dichiarato di rappresentare i propri interessi o gli interessi collettivi dei propri membri e di conseguenza non ha comunicato in modo analitico ammontare e fonte dei finanziamenti ricevuti³². Bisogna però osservare che le voci tra cui scegliere sono formulate in modo ambiguo. Esse sono tre: *i*) promuovere i propri interessi o gli interessi collettivi dei membri, *ii*) promuovere l'interesse dei clienti, *iii*) non rappresentare interessi commerciali. Posto che la seconda voce non è pertinente, perché si riferisce agli intermediari, le altre due possono essere

²⁹ Art. 5 e art. 2, lett. h). Una panoramica delle attività soggette a registrazione è nell'Annual Report on the functioning of the Transparency Register 2024, presentend by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council and the European Commission, 3.7.2025, p. 4 ss. Si vedano anche le osservazioni della Corte dei conti, Relazione speciale 5/2024: Il registro della trasparenza dell'UE. Informazioni utili ma limitate sulle attività di lobbying, in GU C, C/2024/2831, 25.4.2024, p. 19 ss.

³⁰ Art. 6 dell'Accordo interistituzionale. L'allegato I contiene il codice di condotta, l'allegato II l'elenco delle informazioni che il richiedente deve trasmettere.

³¹ Annual Report, *cit.*, p. 20.

³² Relazione speciale 5/2024, *cit.*, p. 37.

adatte a descrivere le ONG. Tutti devono dichiarare gli importi delle sovvenzioni ai costi di funzionamento ricevuti dall'Unione e una stima dei costi delle attività di *lobbying*, ma solo chi «non rappresenta interessi commerciali» deve comunicare le proprie principali fonti di finanziamento per categoria e l'importo dei contributi e il nome dei contributori che superano un certo ammontare. Poiché queste ultime sono informazioni importanti per assicurare la trasparenza³³, ne deriva che le ONG sono soggette a obblighi diversi a seconda della voce nella quale si identificano, senza che sia chiarissimo quali siano gli elementi che devono guidare la scelta. La Corte dei conti sembra propendere (almeno così si desume dalla relazione) per una diversa categorizzazione delle voci, e per la richiesta di indicare le fonti di finanziamento a seconda che l'ente sia o meno finanziato da terzi (le ONG rientrano di solito in questa categoria), piuttosto che in base al tipo di interesse rappresentato.

È vero che la partecipazione al processo legislativo è estesa a tutti i portatori di interessi e alle ONG che perseguono sì interessi non commerciali, ma non necessariamente gli interessi dell'ambiente. Quanto meno a prima vista, i diversi interessi competono su un piano di parità. In realtà la disparità tra i mezzi a disposizione delle diverse categorie di portatori di interessi rende l'industria assai più agguerrita e potenzialmente incisiva delle ONG. Per ovviare a tale squilibrio, l'Unione supporta attivamente le ONG ambientali, attraverso stanziamenti di bilancio, assegnati per esempio nell'ambito del programma LIFE³⁴. L'utilizzo di

³³ Per completezza, si vuole ricordare che, in un diverso contesto, la Corte di giustizia ha dichiarato che la trasparenza del sostegno finanziario ricevuto dalle organizzazioni della società civile, che sia a carico del bilancio dell'Unione, oppure di altra fonte, è una ragione imperativa di interesse generale che giustifica una limitazione alle libertà fondamentali per migliorare l'informazione dei cittadini e migliorare la loro partecipazione al dibattito pubblico, nei limiti in cui tali organizzazioni partecipino effettivamente al dibattito pubblico: Corte giust. (Grande sezione), 18 giugno 2020, Causa C-78/18, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:476, punti 78-80. Nel caso di specie, l'azione per infrazione aveva per oggetto la legge ungherese che imponeva obblighi di dichiarazione per le sole organizzazioni della società civile che ricevevano finanziamenti dall'estero, che la Corte giudica in violazione sia della libera circolazione dei capitali, sia della Carta dei diritti fondamentali.

³⁴ Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013, in GUUE L 172 del 17.5.2021, p. 53 ss. Tra gli obiettivi specifici che lo strumento persegue vi è «sostenere lo sviluppo, l'attuazione, la sorveglianza e il controllo dell'applicazione della legislazione e delle politiche dell'Unione pertinenti in materia di ambiente, comprese quelle per la natura e la biodiversità, e in materia di azione per il clima, transizione verso le energie rinnovabili o aumento dell'efficienza energetica,

questi fondi ha suscitato le critiche (pretestuose?) di alcuni membri del Parlamento europeo che lamentano che certe ONG finanziate dal programma LIFE conducano attività di *lobbying* a sostegno del *Green Deal* presso i deputati³⁵. Per altro, la Commissione europea è pure accusata dalle ONG di essere troppo sensibile agli interessi dell'industria³⁶. In ogni caso e al di là delle polemiche di breve respiro, bisogna sottolineare che il sostegno finanziario alle ONG ambientali è importante per promuovere la democrazia ambientale, attraverso uno strumento di azione positiva per riequilibrare le posizioni tra ambiente e industria.

Un'analisi della Corte dei conti sui finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione erogati alle ONG nel periodo 2021-23 ha mostrato che alcuni beneficiari (in realtà pochi: 8) sono stati qualificati ONG anche se non erano indipendenti dai governi (3 casi) o perseguivano gli interessi commerciali dei membri (1 caso), senza che l'ente erogatore avesse condotto un'effettiva verifica³⁷. Inoltre, l'analisi ha evidenziato che un numero ristretto di beneficiari riceve la maggior parte dei finanziamenti, nonché il caso di 2 ONG che hanno usato i finanziamenti per condurre attività di *lobbying*

anche migliorando la governance a tutti i livelli, in particolare rafforzando le capacità degli attori pubblici e privati e la partecipazione della società civile» (art. 3, par. 2, lett. b), corsivo aggiunto). A tal fine «sono concesse sovvenzioni di funzionamento a favore di organizzazioni senza scopo di lucro che sono coinvolte nello sviluppo, nell'attuazione e nel controllo del rispetto della legislazione e delle politiche dell'Unione, e che sono attive principalmente nel settore dell'ambiente o dell'azione per il clima, ivi compresa la transizione energetica, in linea con gli obiettivi del programma LIFE di cui all'articolo 3» (art. 11, par. 6).

³⁵ In un primo momento, era stata chiesta l'istituzione di una commissione di inchiesta (si v. *European Parliament's political groups postpone deciding whether to create committee of inquiry to look into European Commission's funding of NGOs*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13636, 9.5.2025). Questa proposta, sostenuta dai gruppi PPE, Patrioti e ECR, è stata abbandonata e convertita nella costituzione di un gruppo di lavoro nell'ambito della Commissione Controllo dei bilanci del Parlamento, suscitando le critiche degli altri gruppi (S&D, Verdi, Renew Europe, The Left) che hanno visto nella decisione una minaccia alla società civile mascherata da esigenza di trasparenza: si v. *European Parliament's Conference of Presidents approves creation of working group to investigate NGO funding*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13663, 20.6.2025.

³⁶ Si v., da ultimo, *European Commission's proposals for revising REACH regulation too similar to those of chemical industry, according to EEB*, in *Europe Daily Bulletin* n. 13629, 29.4.2025. Il Mediatore europeo riceve spesso denunce di ONG che lamentano il modo in cui la Commissione organizza le consultazioni con le parti interessate: si v. da ultimo, la decisione del 12 dicembre 2024, sul caso 728/2024/VB, accessibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/decision/it/197148>. Per un quadro generale, si veda il par. 3.2 della Relazione Annuale 2024 del Mediatore.

³⁷ Corte dei conti, Relazione speciale 11/2025: Trasparenza dei finanziamenti dell'UE alle ONG. Nonostante i progressi, la visione d'insieme rimane inattendibile, in GU C, C/2025/2266, par. 26.

presso le istituzioni senza renderlo noto³⁸. La Corte dei conti ritiene che la trasparenza nell'assegnazione dei finanziamenti possa essere migliorata. La Commissione riconosce che dagli elementi evidenziati dalla Corte dei conti potrebbe derivare un rischio reputazionale per l'Unione e per questo intende accrescere la trasparenza come suggerito.

In pendenza dell'analisi della Corte dei conti e per cercare di ovviare alle emergenti perplessità relative alla qualificazione delle ONG, il regolamento finanziario dell'Unione è stato modificato per includervi una definizione di ONG: «un'organizzazione volontaria, indipendente dal governo, senza scopo di lucro, che non è un partito politico o un sindacato»³⁹. Si tratta della prima definizione che il diritto dell'Unione offre di ONG, non priva di problemi applicativi, soprattutto per l'importante elemento dell'indipendenza dal governo, posto che le ONG molto spesso si reggono su fondi pubblici.

6. Il riesame delle decisioni ambientali come potenziale strumento di democrazia ambientale

Dopo aver descritto le diverse manifestazioni della democrazia ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea, merita ora di essere dedicata attenzione all'istituto del riesame delle decisioni ambientali che, pur riconducibile al secondo pilastro della Convenzione di Aarhus (e anzi espressamente previsto in attuazione della Convenzione), potrebbe evolvere in un meccanismo capace di costituire una forma *sui generis* di democrazia ambientale. La Convenzione impone alle Parti contraenti di prevedere dei mezzi di ricorso o riesame degli atti o delle omissioni delle autorità pubbliche per violazione di norme ambientali, e l'Unione vi ha provveduto con il regolamento 1367/2006⁴⁰.

³⁸ Relazione speciale 11/2025, *cit.*, rispettivamente par. 42 e par. 50.

³⁹ Art. 2, n. 49, del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione). Ai sensi dell'art. 199, nella domanda di sovvenzione il richiedente deve indicare se è una ONG. Il punto 8 del preambolo precisa che queste informazioni sono funzionali ad assicurare una maggiore trasparenza riguardo ai destinatari dei fondi che sono ONG.

⁴⁰ L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2023, p. 489 ss.; A. KRĘŻEL, *Aarhus Regulation Administrative (self-) Review Mechanism: The Inevitable Failure to Contribute to Access to Justice in the EU?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2023, p. 136 ss.

L'art. 10 del regolamento 1367/2006, come modificato dal reg. 2021/1767, prevede che le ONG ambientali e il pubblico che rispondono ai criteri stabiliti dall'art. 11 (già menzionato *supra*), possono presentare una richiesta di riesame affinché l'istituzione o l'organo riconsideri un atto amministrativo o un'omissione che il richiedente ritiene violi il diritto ambientale. Gli atti amministrativi di cui può essere chiesto il riesame sono definiti all'art. 2, par. 1, lett. g) come «qualsiasi atto non legislativo adottato da un'istituzione o da un organo dell'Unione, avente effetti giuridici ed esterni», mentre le omissioni sono «la mancata adozione da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione di un atto non legislativo avente effetti giuridici ed esterni» (art. 2, par. 1, lett. h). Il riesame può essere richiesto se l'atto contiene «disposizioni che potrebbero configurare una violazione del diritto ambientale».

In cosa consista e come debba essere condotto il riesame, non è regolato in termini generali. Ciò non di meno, le istituzioni e gli organi dell'Unione hanno l'obbligo di rispondere alla richiesta ed effettuare il riesame, alla luce degli argomenti addotti dal richiedente. La procedura può concludersi con la conferma dell'atto, con la sua modifica, oppure con la sua revoca.

Se il riesame porta alla modifica dell'atto, il vizio è corretto, a beneficio dell'ambiente. Se il riesame porta alla conferma dell'atto, il richiedente è legittimato a ricorrere al Tribunale avverso la decisione con la quale gli è comunicato l'esito della richiesta e il ricorso è ricevibile, perché l'atto è ad esso indirizzato. Invece, per contestare la legittimità dell'atto, bisogna soddisfare le condizioni poste dal Trattato. Non potendo le istituzioni modificare le condizioni di ricevibilità dei ricorsi individuali *ex art. 263, par. 4, TFUE*, il riesame serve a creare un legame tra richiedente e atto che rispetti i requisiti di ricevibilità. La giurisprudenza ha però circoscritto il sindacato che può essere esperito: impugnabile è la decisione di rigetto del riesame, e il controllo del giudice è limitato a verificare se l'istituzione ha commesso un errore manifesto di valutazione, uno sviamento di potere, oppure ha manifestamente oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale nel condurre il riesame e nel valutare gli argomenti del richiedente,

al modo in cui l'istituzione o l'organo ha condotto il riesame e ha valutato gli argomenti del richiedente, e formalmente non si estende alla legalità dell'atto o dell'omissione oggetto della richiesta di riesame. Il controllo sulla legalità dell'atto o dell'omissione va condotto nell'ambito

dell'azione per annullamento o per carenza ed è soggetto alle condizioni di ricevibilità previste dal Trattato, come interpretate dalla Corte di giustizia⁴¹. Tra l'altro, i termini per la presentazione dell'azione di annullamento sono più brevi dei termini per la conclusione del riesame. Tuttavia, se i motivi adottati per giustificare la richiesta di riesame sono configurati come vizi dell'atto e se in sede di impugnazione della decisione che nel merito respinge il riesame, il ricorrente adduce errori nella valutazione dell'argomento giuridico commessi dall'istituzione, il Tribunale si trova a valutare la correttezza del ragionamento dell'istituzione e di fatto, seppure indirettamente, a esaminare se l'atto di cui il riesame è richiesto è o meno viziato.

La prassi sviluppata prima della novella del 2021 è deludente, perché le richieste di riesame sono state normalmente respinte in quanto irricevibili⁴², e la giurisprudenza ha avallato una lettura molto restrittiva dei criteri di ammissibilità della richiesta e del controllo sulla legittimità della condotta dell'istituzione⁴³. Tuttavia, dopo l'entrata in vigore della modifica è diventato più facile proporre una richiesta di riesame, in quanto è stata ampliata la platea dei legittimati e, soprattutto, è stata ampliata la definizione di atto soggetto al riesame e di conseguenza sono aumentate le richieste che arrivano alla fase del merito. Le decisioni di rigetto rimangono numerose e il Tribunale non ha ancora consolidato una propria giurisprudenza. A quanto consta, sono due i ricorsi finora accolti⁴⁴, e uno merita una breve

⁴¹ Per una critica sul punto, si v. L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021*, cit.

⁴² Prima del 2021, solo gli atti vincolanti a portata individuale potevano essere oggetto di riesame e solo le ONG potevano chiedere il riesame.

⁴³ Sull'estensione del controllo che può essere esercitato dal giudice dell'Unione, si v. la ricostruzione della giurisprudenza pertinente che ne fa il Tribunale con sentenza 18 ottobre 2023, T-605/21, *TestBioTech c. Commissione*, ECLI:EU:T:2023:648 (solo in inglese e francese, non impugnata), punti 14-22. È vero che finora la maggior parte dei ricorsi ha riguardato l'impugnazione di decisioni di inammissibilità per difetto delle condizioni di ricevibilità delle domande di riesame, che fino alla novella del 2021 costituivano la quasi totalità delle decisioni delle istituzioni. Dopo il 2021, quando le condizioni di ricevibilità sono state ampliate, le istituzioni hanno iniziato a adottare decisioni di merito e le relative impugnazioni stanno giungendo al Tribunale. Dovrebbe quindi svilupparsi una giurisprudenza più interessante, dalla quale (forse) trarre indicazioni per le istituzioni. Per una riflessione in senso critico della capacità dei giudici dell'Unione di limitare la discrezionalità delle istituzioni attraverso il controllo di legittimità della decisione di rigetto del riesame, si v. L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation*, cit., p. 24 ss.

⁴⁴ Oltre alla sentenza citata alla nota successiva, il Tribunale ha accolto un ricorso di annullamento e annullato la decisione di rigetto, in quanto la Commissione aveva considerato come inammissibile una richiesta di riesame di una decisione che a suo dire

trattazione⁴⁵. In lunghissima sentenza, il Tribunale ha esaminato i numerosi motivi di impugnazione della decisione di rigetto della richiesta di riesame, respingendoli tutti tranne uno, che ha portato all'annullamento della decisione impugnata. La decisione è stata annullata nella sua interezza, dal momento che la Commissione non aveva esaminato e rigettato i diversi motivi di riesame, ma li aveva considerati in modo generale e non analitico. Quanto al motivo accolto, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse commesso un errore manifesto di valutazione quando aveva rigettato il motivo di riesame fondato sulla violazione del diritto ambientale della decisione oggetto della decisione di riesame (punto 266). Sulla premessa che nell'ambito di una richiesta di riesame può essere fatta valere la contrarietà al diritto ambientale della decisione oggetto della richiesta, e che l'atto di base, in forza del quale la suddetta decisione è stata adottata, pur non essendo fondato su una base giuridica ambientale contribuisce alla realizzazione degli obiettivi ambientali dell'Unione (punti 250-251), il Tribunale esamina approfonditamente gli argomenti del ricorrente e conclude per la loro fondatezza. In sostanza, il Tribunale individua un vizio dell'atto di cui è chiesto il riesame, che non porta all'annullamento di quell'atto (che formalmente non è stato impugnato), ma che porta all'annullamento della decisione con la quale la Commissione aveva rigettato la richiesta di riesame. Resta da capire quali saranno gli effetti della sentenza. In base all'art. 266 TFUE, spetta all'istituzione che ha adottato l'atto annullato prendere le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza. La Commissione dovrà riesaminare la richiesta di riesame e accoglierla, e modificare in tutto o in parte l'atto oggetto del riesame, oppure motivarlo in modo più accurato così da tenere conto della motivazione della sentenza anche nella sua attività ulteriore.

Benché il meccanismo del riesame sia concepito come strumento di attuazione dell'art. 9, par. 3, della Convenzione, relativo all'accesso alla giustizia per lamentare violazioni del diritto ambientale, può avere un effetto

non violava il diritto ambientale, senza esaminare nel merito la questione: Trib., 23 luglio 2025, T-1049/23, *Bloom c. Commissione*, ECLI:EU:T:2025:754. La sentenza è stata impugnata sia dalla Commissione, sia dalla Spagna, e i ricorsi sono registrati coi numeri C-658/25 e C-659/25. Da notare che anche in pronunce di rigetto, il Tribunale ha condotto una puntuale disamina degli argomenti delle parti attinenti ai vizi dell'atto il cui riesame era richiesto, che assomiglia molto ad un controllo di legittimità diretto: Trib., 25 giugno 2025, cause T-577/22 e T-648/22, *ClientEarth c. Consiglio*, rispettivamente ECLI:EU:T:2025:630 e ECLI:EU:T:2025:631.

⁴⁵ Trib., 29 ottobre 2025, causa T-399/23, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:T:2025:1002.

collaterale che è utile evidenziare, una finalità che serve gli interessi della democrazia ambientale in generale e non il solo pilastro “accesso alla giustizia”. Infatti, un meccanismo siffatto potrebbe portare l’istituzione a riconsiderare le scelte compiute nell’adottare (o non adottare) gli atti non legislativi e tutto sommato potrebbe produrre l’effetto indiretto di rafforzare l’integrazione di considerazioni ambientali nel procedimento decisionale, confermando il ruolo delle ONG ambientali come coscienza *green* del *demos* europeo.

Un altro aspetto degno di nota è che il *demos*, nell’ambito della procedura del riesame, è costituito da una platea più ampia di quella della Convenzione di Aarhus. Infatti, anche gruppi non organizzati come ONG ambientali possono farsi portatori degli interessi dell’ambiente (oltre che dei propri). Infatti, possono proporre richiesta di riesame, seppure per il tramite di un avvocato o di una ONG ambientale, anche altri gruppi interessati, purché di una certa consistenza numerica, oppure se portatori di interessi particolari. Benché sul punto manchi prassi, sembrerebbe ora possibile che interessi quali quelli delle future generazioni abbiano uno spazio per promuovere il riesame delle decisioni adottate in violazione del diritto ambientale.

7. Considerazioni conclusive

In conclusione, quale forma di democrazia ambientale troviamo nell’Unione europea? Sicuramente l’Unione attua la forma di democrazia ambientale della Convenzione di Aarhus, consentendo al pubblico e alle ONG ambientali di partecipare all’adozione di quelle decisioni ambientali che l’Unione è competente a adottare. Tuttavia, non sembra azzardato sostenere che il diritto dell’Unione va oltre quanto previsto dalla Convenzione. Da un lato, infatti, i diritti di partecipazione possono essere invocati anche nei confronti delle istituzioni legislative, sia nella forma dell’accesso alle informazioni, sia nella forma della partecipazione al processo legislativo, e le ONG ambientali possono così portare le istanze dell’ambiente all’attenzione delle istituzioni sia nella fase di elaborazione delle proposte, sia nella fase di valutazione dell’applicazione. Da un altro lato, sebbene solo nel limitato contesto della procedura di riesame, anche enti diversi dalle ONG ambientali possono invocare i diritti di partecipazione. A fondamento di queste estensioni si possono individuare dei principi generali dell’ordinamento dell’Unione, segnatamente dei principi di trasparenza e partecipazione pubblica (artt. 10 e 11 TUE) nonché

di buona amministrazione (art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), che appaiono così funzionalizzati al perseguimento delle istanze ambientali.

L'ancoraggio nel diritto primario delle esigenze della democrazia ambientale ne arricchisce e rafforza la portata. La partecipazione del pubblico in generale alla vita democratica dell'Unione è iscritta nell'art. 10 TUE in termini di "diritto" e i mezzi attraverso cui può essere realizzata sono indicati nell'art. 11 TUE. Tali disposizioni non sono collegate alla tutela dell'ambiente, bensì ad assicurare un maggior coinvolgimento degli amministrati nel funzionamento dell'Unione⁴⁶ e nell'elaborazione della legislazione. Benché scarsamente giustiziabili⁴⁷, tali diritti sono nondimeno sanciti in modo inequivocabile e definiscono il modello al quale l'Unione aspira, pur senza arrivare al punto di compromettere l'equilibrio interistituzionale che il Trattato delinea, e in cui la legislazione è adottata tendenzialmente da Consiglio e Parlamento, su proposta della Commissione, e che concretizza la democrazia rappresentativa sulla quale il funzionamento dell'Unione si fonda⁴⁸. Ne consegue che un coinvolgimento di diverso genere e più incisivo del pubblico potrebbe essere problematico, qualora conducesse ad uno spostamento degli equilibri decisionali⁴⁹.

Inoltre, è il diritto primario stesso che impone l'integrazione delle esigenze ambientali nell'elaborazione di tutte le politiche dell'Unione (art. 11 TFUE). Nella propria azione, l'Unione deve agire per tutelare l'ambiente.

⁴⁶ Per la valorizzazione dei "diritti politici" che il cittadino dell'Unione ricava dagli art. 10 e 11 TUE, si v. Corte giust. (Grande sezione), 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2025:283, punto 88 ss.

⁴⁷ Nella giurisprudenza, soprattutto nelle controversie relative all'accesso del pubblico ai documenti, l'art. 10, par. 3, TUE è menzionato, insieme ad altre disposizioni, come fonte del principio di trasparenza (si v., da ultimo, Corte giust., 16 gennaio 2025, causa C-726/22P, *Commissione c. Pollinis France*, ECLI:EU:C:2025:17, punto 59). Quando invece i ricorrenti fanno valere che la Commissione non ha adeguatamente tenuto conto dei contributi forniti dal pubblico, i giudici dell'Unione tendono a sminuire gli obblighi della Commissione e a non considerare necessario che essa risponda a ciascun rilievo ricevuto (si v., da ultimo, Corte giust., settembre 2018, causa C-57/16P, *ClientEarth c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2018:660, punto 107).

⁴⁸ Sui rapporti tra principio dell'equilibrio interistituzionale e principio di democrazia rappresentativa, si vedano le riflessioni di M. STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 136 ss.

⁴⁹ Per un'analisi della possibilità di introdurre elementi di democrazia deliberativa nell'Unione europea, a "diritto costante" oppure attraverso la revisione dei Trattati, si v. F. CENGIZ, *Dilemmas of Deliberative Democracy in the European Union: Why (Not) and (Not)?*, in N. BREMBERG, L. NORMAN (a cura di), *Dilemmas of European democracy: new perspectives on democratic politics in the European Union*, Edinburgh, 2023, p. 76 ss.

Si tratta di un obiettivo dell'Unione, sancito all'art. 3 TUE, che si concretizza nelle diverse basi giuridiche. Alcune di esse sono direttamente o indirettamente funzionali al perseguimento di questo obiettivo⁵⁰. Si pensi all'art. 192 TFUE, sul quale sono basati gli atti che perseguono l'obiettivo specifico di tutelare l'ambiente, oppure all'art. 194 TFUE, che orienta la politica dell'Unione nel settore dell'energia verso l'«esigenza di preservare e migliorare l'ambiente»; o all'art. 114 TFUE, che consente di adottare disposizioni di armonizzazione delle legislazioni anche in materia di protezione dell'ambiente, se esse hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, ma impone di basarsi «su un livello di protezione elevato». Ma più in generale, in forza dell'art. 11 TFUE, «le esigenze connesse alla protezione dell'ambiente» devono essere tenute in considerazione nell'elaborare e attuare qualunque politica dell'Unione. Per questa via, le esigenze ambientali, intese come gli obiettivi dell'art. 191 TFUE, divengono obiettivi delle diverse politiche, al pari degli obiettivi loro propri⁵¹. Ne consegue che sin dall'elaborazione della proposta, la Commissione debba valutare l'impatto sull'ambiente delle opzioni di policy tra cui scegliere e motivare in ragione dell'impatto le scelte effettuate. La dottrina ritiene, in modo condivisibile, che la mancata presa in considerazione delle implicazioni ambientali di una proposta possa condurre all'annullamento dell'atto adottato al termine della procedura per violazione del Trattato⁵². Dalla giurisprudenza giungono indicazioni circa il rapporto tra art. 11 TFUE e diritto derivato, e non solo nel senso dell'esistenza di un obbligo di interpretare gli atti di diritto derivato in modo conforme al principio di integrazione⁵³. Infatti, la violazione dell'art. 11 TFUE può in certi casi condurre all'annullamento di un atto se gli effetti negativi sull'ambiente che quest'ultimo produce non sono stati adeguatamente presi in considerazione e in qualche modo limitati dal legislatore dell'Unione⁵⁴.

⁵⁰ Si v. Corte giust., 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA contro Armement Islais SARL*, ECLI:EU:C:1993:906, punto 26 ss.

⁵¹ J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Law*, Oxford, 2016, p. 30.

⁵² Si v. J. NOWAG, *Environmental Integration*, cit., p. 15 ss.; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁵³ Si v. Corte giust., 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*, ECLI:EU:C:2002:495.

⁵⁴ Si v., in particolare, Corte giust., 4 ottobre 2024, cause da C-541/20 a C-555/20, *Lituania, Bulgaria, Romania, Malta, Ungheria, Cipro, Polonia c. Consiglio e Parlamento*, ECLI:EU:C:2024:818, relativa alla richiesta di annullamento di due regolamenti e una direttiva che costituiscono il c.d. pacchetto mobilità, per violazione (tra gli altri) dell'art.

In tale scenario, «le esigenze connessa con la tutela dell'ambiente» devono essere prese in considerazione dalle istituzioni anche in assenza di iniziative provenienti dalla società civile, intesa quale fonte di dati e considerazioni che completano il quadro sul quale la valutazione di impatto si fonda.

Tali positive considerazioni non devono nascondere le difficoltà che gli interessi dell'ambiente incontrano nel farsi ascoltare e l'esigenza di assicurare un delicato equilibrio tra trasparenza e parità delle condizioni di partecipazione.

11 TFUE. La Corte riconosce che l'art. 11 TFUE può essere considerato per valutare la legittimità di un atto che ha per base giuridica una disposizione diversa dall'art. 192. Una violazione dell'art. 11 TFUE in un settore come la politica dei trasporti è integrata se il ricorrente dimostra non tanto che la disposizione impugnata, considerata isolatamente, comporta effetti negativi per l'ambiente, quanto che nessun'altra misura è stata adottata per limitare tali effetti. In assenza di una misura compensativa, gli effetti negativi sull'ambiente della disposizione impugnata diventerebbero "notevoli" e potrebbero condurre al suo annullamento (punti 438, 1019, 1444).

La dimensione individuale della tutela dell'ambiente come bene pubblico europeo: potenzialità e limiti applicativi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Carta sociale europea

di LORENZA MOLA *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I contenuti “verdi” delle Carte “di Nizza” e “di Torino”. – 2.1. La CDFUE: la tutela ambientale tra principio di integrazione e stretta connessione con la tutela della salute. – 2.2. La CSE: l’ambiente sano “al cuore” del sistema di garanzia e il nesso tra giustizia sociale e giustizia ambientale e climatica. – 2.3. Il rapporto, sul piano delle tutele sostanziali, tra le Carte europee in esame. – 3. Gli effetti giuridici e le garanzie procedurali delle tutele a contenuti “verdi” delle due Carte. – 3.1. La CDFUE: i limiti all’accesso alla giustizia da parte delle associazioni e la tutela indiretta tramite il rinvio pregiudiziale. – 3.2. La CSE: il ruolo esclusivo attribuito alle associazioni a tutela degli interessi della collettività e la contemporaneità dei procedimenti. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Due tendenze in atto nell’ordinamento giuridico internazionale – il cd. “*greening*” dei diritti umani e il “*rights turn*” del contenzioso sul degrado ambientale, più di recente legato anche al cambiamento climatico – denotano la crescente rilevanza della “dimensione individuale della tutela ambientale”, laddove questo concetto indichi il ruolo rivestito dai singoli nell’attuazione degli impegni degli Stati per la sostenibilità ambientale facendo valere diritti soggettivi attraverso l’esperienza di garanzie procedurali¹.

* Professoressa ordinaria di Diritto dell’Unione europea, Università di Torino.

¹ In dottrina, *ex multis*, A. BOYLE, *The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment*, in A. BOYLE, M. ANDERSON (a cura di) *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1996, p. 43 ss.; recentemente e con riguardo alla lotta al cambiamento climatico, R. LUPORINI, *What future for litigation on climate change adaptation? The potential of a human rights approach*, in S. ZIRULIA, L. SANDRINI, C. PITEA (a cura di), *What future for environmental and climate litigation? Exploring the added value of a multidisciplinary approach from international, private and criminal law perspectives*, Milano, 2024, p. 53 ss.; C. RODRÍGUEZ-GARAVITO, *Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action*, in ID. (a cura di), *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization Can Bolster Climate Action*, Cambridge, 2022, p. 9 ss.

In quest'ottica, sul piano delle garanzie sostanziali, emerge il rilievo delle carte internazionali che riconoscono i diritti fondamentali. Tanto nella sfera delle Nazioni Unite quanto in ambiti di cooperazione a livello regionale, l'ambiente sano è ormai individuato quale "componente" o "condizione essenziale per il godimento" di una vasta gamma di diritti umani (dal diritto alla vita ai diritti al cibo, all'acqua, all'abitazione, alla salute, alla vita privata e familiare, al godimento pacifico della proprietà privata...)². Sul diritto internazionale dei diritti umani, da un lato, e, dall'altro lato, sul concetto di sviluppo sostenibile e sul diritto internazionale dell'ambiente, si innesta poi l'affermazione di un autonomo "diritto ad un ambiente sicuro, pulito, salubre"³, come riconosciuto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 76/300⁴ e osservato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sugli obblighi degli Stati in relazione al cambiamento climatico⁵. Allo stesso tempo, sul piano delle

² Sul concetto di "human rights greening", si v. *Report of the Special Rapporteur on Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, A/73/188, 19 luglio 2018, par. 13: «In recent decades, human rights bodies have elaborated on the understanding that a healthy environment is of fundamental importance to the full enjoyment of a vast range of human rights. Treaty bodies, regional tribunals, special rapporteurs and other international human rights bodies have described how environmental degradation interferes with specific rights, including the rights to life, health, food, water, housing, culture, development, property and home and private life. In effect, they have "greened" existing human rights. They have also explained that the obligations of States to respect, protect and fulfil human rights apply in the environmental context no less than in any other».

³ Cfr., tra molti, H. TIGROUDJA, *From the 'Green Turn' to the Recognition of an Autonomous Right to a Healthy Environment: Achievements and Challenges in the Practice of UN Treaty Bodies*, in *American Journal of International Law*, 2023, p. 179 ss.; G. ADINOLFI, *The Right to a Healthy Environment: Delineating the Content (and Contours) of a Slippery Notion*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI (a cura di), *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Londra-New York, 2018, p. 203 ss.

⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/RES/76/300, 1° agosto 2022: si v. il Preambolo, secondo e diciottesimo paragrafo, e quinto e sesto paragrafo. La risoluzione cita altresì Consiglio dei diritti umani, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, risoluzione 48/13 dell'8 ottobre 2021 (ivi, Preambolo, settimo paragrafo). Successivamente ad essa, v. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, *General comment No. 27 (2025) on economic, social and cultural rights and the environmental dimension of sustainable development*, E/C.12/GC/27, 6 novembre 2025, di cui cfr. par. 6: «The Committee recognizes that the right to a clean, healthy and sustainable environment is an autonomous human right, indispensable for the effective enjoyment of all rights enshrined in the Covenant. This right is both inherent in the Covenant as a whole and derived from specific Covenant rights, including the rights to health, to an adequate standard of living and to participation in cultural life».

⁵ Corte internazionale di giustizia, 23 luglio 2025, *Obligations of States in relation to climate change*, punti 388-393.

garanzie procedurali, la possibilità per i singoli di far valere diritti soggettivi legati al godimento di un bene collettivo (un ambiente sano) è determinata, di garanzia in garanzia e per ciascun procedimento, da questioni relative alla titolarità ad agire e alla rappresentatività dei soggetti agenti, all'efficacia diretta e all'invocabilità della norma di cui è pretesa la violazione, nonché alla responsabilità e al risarcimento del danno, tant'è che la prassi in questo campo ha alimentato il dibattito sulla concezione stessa e sui possibili limiti e fondamenti della dimensione individuale della tutela ambientale⁶.

Nel contesto europeo, non v'è dubbio che il diritto sostanziale dell'Unione europea e il principio della tutela giurisdizionale effettiva delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione hanno dato impulso alla dimensione individuale della tutela ambientale, nell'accezione qui accolta⁷. Ampiamente noto e studiato è, altresì, il contributo della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) così come interpretata e applicata dalla Corte di Strasburgo – con alcune sentenze *groundbreaking* quali, tra le più recenti, *KlimaSeniorinnen* e *Canavacciuolo*, rispettivamente sugli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 6, par.1 (accesso al giudice), e sull'art. 2 (diritto alla vita) della Convenzione⁸. Sul piano delle garanzie procedurali, il novero dei rimedi potenzialmente esperibili dagli individui nell'ottica dell'attuazione di obblighi internazionali degli Stati europei sulla sostenibilità ambientale risulta piuttosto articolato: procedimenti interni in cui il diritto internazionale trova applicazione (diretta o tramite interpretazione conforme)⁹; le procedure

⁶ Da ultimo, B. MAYER, *Victims in Climate Litigation*, in *Int. and Comp. Law Quarterly*, 2026, p. 811 ss.; D. CASTAGNO, E. D'ALESSANDRO (a cura di), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Torino, 2024.

⁷ Si v. i contributi, in particolare, di A. LANG, *La democrazia ambientale nel diritto UE*, e L. CALZOLARI, *Effetto diretto delle norme ambientali e risarcimento del danno*, in questo numero della *Rivista*.

⁸ Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20 (si v. punti 538-539 per richiami ai precedenti pertinenti); 30 gennaio 2025, *Canavacciuolo c. Italia*, ricorso n. 51567/14, come rettificata il 27 febbraio 2025; v., altresì, 9 dicembre 1994, *López Ostra c. Spagna*, Serie A n. 303-C; 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89; 26 ottobre 2006, *Ledyayeva e altri c. Russia*, ricorsi nn. 53157/99 e tre altri, quali pronunce menzionate in CEDS, 6 dicembre 2006, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c. Grecia*, reclamo collettivo n. 30/2005, punto 196. Per una raccolta organizzata delle pronunce della Corte EDU in materia ambientale, v., recentemente, Corte EDU, *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights – Environment. Updated on 17 September 2025*, 2025.

⁹ V., tra altri, G. PANE, *Climate litigation between international law and domestic remedies: the virtuous example of collective claims*, in S. ZIRULIA, L. SANDRINI, C. PITEA (a cura di), *op. cit.*, p. 31 ss. e EAD., *Pro e contro dei rimedi domestici: prospettive di sinergia europea nel contenzioso climatico collettivo*, in *Ordine int. e dir. um.*, 2023, p. 375 ss.

contemplate dal sistema giudiziario dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea¹⁰; procedure internazionali di tipo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale istituite dai trattati sulla tutela dei diritti umani, ratificati dagli Stati in questione¹¹.

In tale ampio contesto regionale, il presente lavoro pone l'attenzione sulla dimensione individuale della tutela ambientale quale può scaturire dall'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE, o "Carta di Nizza") e, anche in relazione ad essa¹², dalla valorizzazione di un'altra fonte convenzionale appartenente all'ambito del Consiglio d'Europa, ove è complementare alla CEDU, la Carta sociale europea (CSE o "Carta di Torino")¹³. Quest'ultimo sistema pattizio sui

¹⁰ Si v., tra altri, F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Italian Papers on Federalism*, 2024, n. 2, p. 69 ss, e ID., *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE V*, *aisdue.eu*, 2023, n. 1.

¹¹ Per una prima analisi della qualificazione di "vittima" dei ricorrenti dinanzi alla Corte EDU nei casi *Verein KlimaSeniorinnen* e *Canavacciuolo*, E. KRAJNYÁK, *Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR*, in *EJIL:Talk!*, 14 marzo 2025.

¹² Si tratta di un rapporto, quello tra le Carte di Nizza e di Torino, oggetto di alcuni autorevoli ma relativamente scarsi studi in dottrina: si v. O. DE SCHUTTER, *La Carta sociale europea nel contesto dell'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Studio per la Commissione AFCO del Parlamento europeo, PE 536.488, 2016.

¹³ Il sistema delle fonti relative alla Carta sociale europea è così composto: Carta sociale europea, aperta alla firma a Torino il 18 ottobre 1961, entrata in vigore il 26 febbraio 1965 (ETS n. 35); Protocollo addizionale aperto alla firma il 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992 (ETS n. 128); Protocollo addizionale che istituisce una procedura di reclami collettivi, aperto alla firma l'11 novembre 1995, entrato in vigore il 1° luglio 1998 (ETS n. 158); Carta sociale europea (riveduta), aperta alla firma a Strasburgo il 3 maggio 1996, entrata in vigore il 1° luglio 1999 (ETS n. 163). Gli Stati contraenti di entrambe le Carte applicano la Carta sociale europea riveduta. Pertanto, l'espressione "Carta di Torino" è invero imprecisa perché parziale, alla luce dei nuovi contenuti aggiunti al primo testo di trattato, aperto appunto alla firma a Torino nel 1961, dalla Carta sociale europea riveduta, aperta alla firma, invece, a Strasburgo nel 1996. In dottrina, G. PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022; L. MOLA, G. BOGGERO, F. COSTAMAGNA (a cura di), *Special Issue: The European Social Charter Turns 60: Advancing Economic and Social Rights across Jurisdictions*, in *European Papers*, n. 7, 2022, p. 1489 ss.; J. LUTHER, L. MOLA (a cura di), *Europe's Social Rights Under the 'Turin Process'*, Napoli, 2016; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016; M. D'AMICO, G. GUIGLIA (a cura di), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014; M. D'AMICO, G. GUIGLIA, B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali. Atti del convegno del 18 gennaio 2013*, Napoli, 2013; M. MIKKOLA, *Social Human Rights of Europe*, Porvoo, 2010; O. DE SCHUTTER (a cura di), *The European Social Charter: A Social Constitution for Europe*, Bruxelles, 2010; U. BECKER, *European Social Charter*, in *Max Plank Enc. Pub. Int. L.*, 2007; A. ŚWIĄTKOWSKI, *Charter of social rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn, 2007; O. PORCHIA, *Carta sociale europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, II agg.,

diritti umani economici e sociali presenta un potenziale importante ai fini della tutela dell'ambiente come bene pubblico europeo attraverso la protezione di diritti fondamentali¹⁴, non solo sul piano delle garanzie sostanziali ma anche in virtù delle sue procedure di controllo, basate sui rapporti statali e su reclami non individuali bensì collettivi¹⁵. In esito all'analisi dei profili contenutistici (§ 2) e dei meccanismi procedurali (§ 3) delle due Carte, e dell'una in relazione all'altra, sarà possibile formulare alcune osservazioni conclusive (§ 4) al fine di prospettare una visione accresciuta del quadro europeo della tutela ambientale nella dimensione individuale.

2. I contenuti “verdi” delle Carte “di Nizza” e “di Torino”

2.1. La CDFUE: la tutela ambientale tra principio di integrazione e stretta connessione con la tutela della salute

A livello europeo, la CDFUE, proclamata nel 2001, si contraddistingue nel novero degli strumenti di natura convenzionale a tutela dei diritti fondamentali per includere una disposizione espressamente dedicata alla protezione ambientale. Ai sensi dell'art. 37, com'è noto, «[u]n livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Il testo della disposizione presenta, pressoché, una crasi di espressioni rinvenibili negli artt. 3, par. 3, 11 e 191 del TFUE – in effetti, indicati quali “fonti di ispirazione” dell'articolo 37 CDFUE nelle Spiegazioni relative alla Carta. I suoi contenuti, riecheggiando il principio di integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche dell'Unione europea di cui all'art. 11 TFUE, hanno applicazione trasversale, ossia informano le condotte delle istituzioni

Torino, 2005, p. 122 ss.; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, S. LECLERC (a cura di), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, 2001; J. DARCY, D. J. HARRIS, *The European Social Charter*, Charlottesville, II ed., 2001.

¹⁴ G. PALMISANO, *Moving Towards a Human Right to a Sustainable Environment: Acquis and Future Prospects of the European Social Charter System*, in *Liber Amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, II, Napoli, p. 865 ss.

¹⁵ In estrema sintesi, la procedura generale, obbligatoria, dell'esame di rapporti statali periodici sfocia nell'adozione di “Conclusioni” da parte del Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), organo di esperti istituito dalla Carta sociale europea del 1961, mentre la procedura facoltativa, ad istanza occasionale, dei reclami collettivi comporta l'adozione di “decisioni” sulla ricevibilità, su misure provvisorie e/o sul merito, da parte dello stesso organo, oggetto di una risoluzione (o raccomandazione) da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

dell'Unione e degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione (art. 51, par. 1, CDFUE) non solo in campo ambientale bensì in ogni campo. Al contempo, la Carta di Nizza non riconosce espressamente un diritto individuale alla tutela ambientale o a un ambiente di una determinata qualità. Né questo strumento di diritto primario dell'Unione europea riporta esplicitamente i diritti procedurali desumibili dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, che trovano invece regolamentazione nella legislazione dell'Unione; essi, tuttavia, risultano sussunti tanto sotto l'art. 37, appena menzionato, quanto sotto gli artt. 41 sul diritto ad una buona amministrazione e 47 sul diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

A fronte del dato letterale, l'incorporazione di diritti sostanziali o procedurali attinenti all'ambiente avviene per via interpretativa, con riguardo a varie disposizioni della CDFUE, anche tramite la loro lettura contestuale, cioè tenendo conto dello stesso art. 37 della Carta. Un rilievo particolare, tra le disposizioni della CDFUE che possono assumere contenuti "verdi", è riconosciuto all'art. 35 CDFUE, sul diritto alla protezione della salute¹⁶. L'interpretazione sistematica dei due artt., 35 e 37 CDFUE, è stata operata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Ilva*, in cui il giudice di Lussemburgo afferma che la tutela della salute e la protezione dell'ambiente sono strettamente collegate, cosicché un elevato livello di protezione dell'una non può prescindere da quello dell'altra, «conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»¹⁷. Di riflesso – osserva la Corte –, la direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), se da un lato contiene un riferimento esplicito all'art. 37 in un considerando, mira altresì, dall'altro lato, a promuovere l'applicazione dell'art. CDFUE, vale a dire, «a salvaguardare il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute e il suo benessere», come affermato in un altro considerando¹⁸.

Inoltre, i diritti riconosciuti dalla CDFUE presentano un contenuto ambientale quando corrispondono a diritti garantiti dalla CEDU che

¹⁶ Ai sensi dell'art. 35 CDFUE, «Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

¹⁷ Corte giust., 25 giugno 2024, causa C-626/22, *Ilva*, ECLI:EU:C:2024:542, punto 72.

¹⁸ *Ibidem*. I considerando sono, rispettivamente, il n. 45 e il n. 27.

contemplano tale componente. In proposito, l'art. 8 CEDU sul rispetto alla vita privata e familiare trova corrispondenza nell'art. 7 CDFUE; altresì, secondo le Spiegazioni, l'art. 2 CDFUE sul diritto alla vita corrisponde all'art. 2 CEDU. Le due disposizioni della CEDU appena richiamate sono al centro, rispettivamente, delle sentenze *KlimaSeniorinnen* (che riguarda altresì l'art. 6, par. 1 sull'accesso alla giustizia, cui corrisponde l'art. 49 CDFUE) e *Canavacciolo*¹⁹. Questa recente e la precedente giurisprudenza della Corte di Strasburgo acquisiscono valore giuridico nell'ambito dell'Unione europea, con riguardo al quadro normativo sopra delineato, in virtù dell'art. 52, par. 3, CDFUE²⁰.

2.2. La CSE: l'ambiente sano “al cuore” del sistema di garanzia e il nesso tra giustizia sociale e giustizia ambientale e climatica

A differenza della Carta di Nizza, il progressivo ampliamento del catalogo dei diritti riconosciuti nella Carta di Torino del 1961 (prima con il Protocollo addizionale del 1988, poi con la Carta riveduta del 1996) non ha finora portato all'introduzione di un diritto a un ambiente sano e/o sostenibile e delle relative obbligazioni in capo agli Stati contraenti. Nel settembre del 2021, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato raccomandazioni e risoluzioni che contemplano l'adozione di un protocollo alla CEDU sul diritto a un ambiente sano ma potenzialmente anche la dotazione della CSE di un simile protocollo²¹. Ciononostante, per il momento, il Comitato dei Ministri ha dato seguito a un altro elemento raccomandato dall'Assemblea, adottando e aprendo alla firma il testo della nuova Convenzione sulla tutela ambientale per mezzo del diritto penale²².

Il contributo alla tutela ambientale derivante dall'applicazione della Carta sociale europea è però evidente, anche se non ancora pienamente sfruttato, nella misura in cui molti diritti sociali, permettendo una vita

¹⁹ Corte EDU, 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*, ricorso n. 53600/20, *cit.*, e 30 gennaio 2025, *Canavacciolo c. Italia*, ricorso n. 51567/14, *cit.*

²⁰ Spiegazione relativa all'art. 52, Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (2007), GU C 303 del 14.12.2007.

²¹ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*, raccomandazione (2021) 2211, 29 settembre 2021, par. 3.2.

²² Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, aperta alla firma il 3 dicembre 2025. Si v. A. VITALE, *La Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale e la strategia a lungo termine in materia ambientale del Consiglio d'Europa (2/2025)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, <https://www.osservatoriosullefonti.it>.

dignitosa e il benessere²³, sono “complementari” e “strettamente connessi” a misure di tutela ambientale, e viceversa²⁴. In effetti, la “centralità” della protezione e della realizzazione di un ambiente sano nel sistema di garanzie della Carta è stata affermata dall’organo di esperti indipendenti preposto al controllo giuridico dell’osservanza della CSE – il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS)²⁵. Nella prassi applicativa del Comitato, a partire dalla decisione sul merito del reclamo presentato dalla *Marangopoulos foundation for Human Rights c. Grecia*, del 2006, il “diritto a un ambiente sano” è stato espressamente individuato e ricompreso nell’alveo del “diritto alla salute”, tutelato tramite gli obblighi posti dall’art. 11 CSE, in particolare nell’obbligo di cui al par. 3 di adottare misure necessarie per prevenire malattie epidemiche, endemiche o di altro genere²⁶.

A tal proposito, l’organo di esperti indipendenti, sia nelle decisioni sul merito dei reclami collettivi sia nelle conclusioni adottate in esito alla procedura di esame dei rapporti statali²⁷, ha fatto rientrare nell’obbligo di realizzare il diritto alla salute l’adozione di misure atte a evitare o ridurre i rischi legati all’amianto, quelli legati alla radioattività per le comunità viventi nelle vicinanze di centrali nucleari, i c.d. rischi alimentari, i rischi da

²³ Cfr. il primo Principio della Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano (“Dichiarazione di Stoccolma”), 16 giugno 1972: «Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations», come evidenziato in G. PALMISANO, *Moving Towards a Human Right to a Sustainable Environment*, in Liber Amicorum, *op. cit.*, pp. 866-867.

²⁴ G. PALMISANO, *Moving Towards a Human Right to a Sustainable Environment*, in Liber Amicorum Sergio Marchisio, *op. cit.*, p. 866.

²⁵ CEDS, 22 gennaio 2019, *ATTAC ry, Globaali sosiaalityö ry e Maan ystävät ry c. Finlandia*, reclamo collettivo n. 163/2018, punto 12: «[i]ssues such as... protection and creation of a healthy environment ... are at the heart of the Charter’s system of guarantees and may be relevant to the application of a variety of Charter provisions more specifically».

²⁶ CEDS, *Marangopoulos c. Grecia*, *cit.*, punto 195; 23 gennaio 2013, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Grecia*, reclamo collettivo n. 72/2011, punto 49. Sul diritto alla salute di cui all’art. 11 CSE, G. PALMISANO, *Il diritto alla protezione della salute nella Carta sociale europea*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari (XXI Convegno SIDI – 2016)*, Napoli, 2017, p. 189 ss.

²⁷ Si v. le decisioni del CEDS adottate sui reclami collettivi *cit. supra*, nota 23 e 3 dicembre 2008, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Bulgaria*, reclamo collettivo n. 46/2007, punti 49-151; 17 maggio 2016, *European Roma and Travellers Forum (ERTF) c. Repubblica ceca*, reclamo collettivo n. 104/2014, punti 124-127. Inoltre, CEDS, Conclusioni XXII-2 (2021), XXI-2 (2017), XX-2 (2013), XIX-2 (2009), XVIII-2 sul Lussemburgo, XVII-2 (2005) su Portogallo e Ungheria, e Repubblica moldava, XV-2 su Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Repubblica slovacca, XIII-5 sulla Finlandia, VI sull’Islanda.

tabacco, alcol e sostanze psicotrope. Inoltre, sempre secondo il Comitato, l'obbligo di controllare e ridurre l'inquinamento comporta, tra l'altro, che l'attuazione delle norme e degli standard ambientali sia assicurata mediante meccanismi di controllo effettivi ed efficaci, sufficientemente dissuasivi e che abbiano un'incidenza reale sulle emissioni inquinanti. In proposito, per il CEDS, la valutazione del grado di adempimento degli Stati agli obblighi discendenti dalla Carta deve fare riferimento alla legislazione e alla regolamentazione nazionale, agli impegni assunti a livello di Unione europea e di Nazioni Unite, e anche all'effettiva applicazione pratica della normativa rilevante²⁸.

L'opera del CEDS ricostruttiva dei contenuti "verdi" della Carta sociale europea è significativa da più punti di vista. In primo luogo, in essa è enfatizzata la concezione della CSE come uno "strumento vivente", il cui obiettivo è proteggere i diritti non solo teoricamente ma anche in pratica, così da dover essere interpretata alla luce delle condizioni attuali²⁹. Ciò permette di aggiornare e ampliare i contenuti della Carta attingendo agli sviluppi che hanno luogo nella vita di relazioni tra gli Stati e nella prassi degli organi internazionali, attraverso un'accentuata interpretazione sistematica del testo pattizio³⁰. In particolare, nell'individuare il diritto a un ambiente sano nell'ambito del diritto alla salute tutelato all'art. 11 CSE, il CEDS ha osservato che tale disposizione è complementare agli artt. 2 e 3 ma anche all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, proprio in riferimento ai rischi per la salute derivanti dall'inquinamento³¹. Nella garanzia sostanziale della Carta, quindi, sono integrati per via interpretativa apporti provenienti da altri ambiti di cooperazione tra gli Stati contraenti e nel diritto internazionale più in generale.

In secondo luogo, il controllo giuridico effettuato dal Comitato sul rispetto degli obblighi correlati ai diritti economici e sociali che trovano riconoscimento nella Carta comporta anche un'attenta ed elaborata analisi della natura di tali obblighi. Si tratta principalmente, con riguardo agli obblighi relativi alla stessa protezione dell'ambiente (quale ad esempio l'obbligo di combattere l'inquinamento dell'aria nell'alveo dell'art. 11 CSE sul diritto alla salute), di obblighi a realizzazione progressiva. Nei loro

²⁸ CEDS, *Marangopoulos c. Grecia*, cit., punto 203.

²⁹ *Ibidem*, punto 194.

³⁰ CEDS, 5 dicembre 2007, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Francia*, reclamo collettivo n. 39/2006, punto 64.

³¹ CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Grecia*, cit., punto 51.

confronti, il CEDS chiarisce e specifica che gli Stati devono adoperarsi per raggiungere il risultato in un tempo ragionevole, dimostrando progressi misurabili e impiegando al meglio le risorse disponibili³².

In terzo luogo, il metodo sviluppato dall'organo di controllo della CSE supporta l'individuazione di contenuti "verdi" in un novero più ampio di diritti garantiti ai sensi del trattato, in virtù della loro connessione stretta con la protezione dell'ambiente e tenuto conto del principio dello sviluppo sostenibile. Ne sono potenzialmente interessati i diritti legati al lavoro e all'ambiente di lavoro (artt. 1 e 3 CSE e CSE riv.); quelli delle persone appartenenti a categorie vulnerabili come i bambini, gli adolescenti, le donne, la famiglia e le persone anziane (artt. 7, 8, 16, 17 CSE e CSE riv., 4 Prot. 1988 e 23 CSE riv.); quelli relativi alla lotta a povertà ed esclusione sociale e all'abitazione (artt. 30 e 31 CSE riv.)³³.

In particolare, in una recente decisione sul merito di un reclamo avverso la Spagna per l'interruzione dell'energia elettrica in una baraccopoli alla periferia di Madrid, il CEDS ha identificato l'accesso all'energia quale componente del diritto all'abitazione garantito dall'art. 31 CSE, che risulta in questo modo collegato alla tutela della salute e alla qualità dell'aria³⁴. A sua volta, nel documento di sintesi e di commento dei rapporti statali *ad hoc* sulla crisi del costo della vita, il Comitato osserva che l'accesso all'energia in un approccio basato sui diritti umani, da un lato, e la giustizia ambientale e climatica, dall'altro lato, sono tra loro strettamente collegati³⁵. Ne deriva

³² CEDS, *Marangopoulos c. Grecia*, cit., punto 204. *Mutatis mutandis*, CEDS, 4 novembre 2003, *Autism Europe c. Francia*, reclamo collettivo n. 13/2002, punto 53; recentemente, tra i casi più rilevanti ai fini di questo lavoro, CEDS, 11 settembre 2024, *Defence for Children International (DCI), European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) e International Movement ATD Fourth World c. Spagna*, reclamo collettivo n. 206/2022, punto 95.

³³ Come osservato da G. PALMISANO, *Moving Towards a Human Right to a Sustainable Environment*, in *Liber Amicorum Sergio Marchisio*, op. cit., p. 870.

³⁴ CEDS, 11 settembre 2024, *Defence for Children International*, reclamo collettivo n. 206/2022, cit., punto 90. Sul diritto all'energia nell'ambito della CSE, M. KOTSONI, *The protection of the right to energy through the European Social Charter*, in *Human Rights Law Review*, 2025, n. 4, p. ngaf029 e EAD., *Powering Social Rights: How the European Social Charter Protects the Right to Energy*, EUI Working Paper LAW 2025/8.

³⁵ CEDS, *Social Rights and the Cost-of-Living Crisis: A Review of the States' Parties ad hoc reports*, 19 marzo 2025, par. 82: «The Committee also underlines the strong link between energy rights and environmental and climate justice. Cost-of-living crises exacerbate the disproportionate impact of climate change on marginalised communities, as rising energy costs limit their access to clean, sustainable energy sources. An equitable transition to renewable energy systems is therefore necessary in order to both mitigate climate impacts and reduce the financial burden on disadvantaged groups, ensuring affordable and reliable energy for all».

che la lotta alla povertà energetica, quale componente degli obblighi sulla realizzazione dei diritti sociali garantiti dalla CSE, comporta l'adozione di politiche energetiche che assicurino accessibilità alle fonti energetiche e allo stesso tempo mitigano il cambiamento climatico³⁶.

2.3. Il rapporto, sul piano delle tutele sostanziali, tra le Carte europee in esame

La Carta sociale europea è indicata, nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra le «fonti di ispirazione» di diverse disposizioni di quest'ultima – in particolare, per evidenti motivi, di quelle raggruppate nel titolo sulla «Solidarietà». Alla luce dell'importanza del diritto alla salute nell'ottica dell'integrazione della componente ambientale nel novero delle garanzie dei diritti umani, nell'uno e nell'altro strumento, occorre subito sottolineare che l'art. 11 CSE sul diritto alla protezione della salute è tra le fonti di ispirazione dell'art. 35 CDFUE. Peraltro, tra le fonti di ispirazione della CDFUE figurano anche altri articoli della CSE, relativi a diritti rispetto ai quali l'organo di controllo ha evidenziato aspetti legati alla tutela ambientale e alla lotta al cambiamento climatico³⁷. Si tratta allora di approfondire se e in che modo questi riferimenti possano tradursi in richiami contenutistici, ovvero come la CSE e la prassi applicativa del CEDS possano trovare considerazione nell'interpretazione e nell'applicazione della CDFUE.

A tal proposito, va rilevato che la CDFUE non contiene, nei confronti della CSE, una disposizione equivalente all'art. 52, par. 3, CEDU. Tantomeno la CSE è interessata da una prospettiva di adesione da parte dell'Unione che la renderebbe una fonte di obblighi nell'ordinamento giuridico dell'Unione, com'è invece previsto dall'art. 6, par. 3, TUE per la CEDU. Inoltre, non tutti gli Stati membri dell'Unione sono vincolati agli stessi articoli o alle stesse disposizioni della CSE, in virtù del sistema di

³⁶ M. KOTSONI, *Powering Social Rights*, cit., p. 13.

³⁷ Precisamente: art. 15, par. 1, CDFUE; art. 1, par. 2, CSE; art. 15, par. 3, CDFUE; art. 19, punto 4, CSE; art. 23 CDFUE; art. 20 CSE; art. 25 CDFUE; art. 23 CSE; art. 26 CDFUE; art. 15 CSE; art. 27 CDFUE; art. 21 CSE; art. 29 CDFUE; art. 1, par. 3, CSE; art. 30 CDFUE; art. 24 CSE riv.; art. 31 CDFUE; art. 2, par. 2, CSE; art. 32 CDFUE; art. 7 CSE; art. 33, par. 1, CDFUE; art. 16 CSE; art. 33, par. 2, CDFUE; art. 8 CSE; art. 34 CDFUE; art. 12 CSE; art. 34, par. 2, CDFUE; art. 13, par. 4, CSE; art. 34, par. 3, CDFUE; art. 13 CSE; art. 30 e 31 CSE riv.; art. 35 CDFUE; artt. 11 e 13 CSE.

accettazione selettiva degli impegni previsto da questo strumento pattizio³⁸, anche se si può osservare che l'art. 11 CSE è stato accettato *in toto* da tutti gli Stati vincolati al trattato fatta eccezione per l'Armenia – dunque, inclusi tutti gli Stati membri dell'Unione. A fronte di questo quadro, la giurisprudenza della Corte di giustizia opera pochi riferimenti alla CSE, per lo più in funzione ausiliaria a un'interpretazione raggiunta alla luce di altre fonti e raramente esplicitando un richiamo alla prassi attuativa del CEDS.

Al contempo, la CSE costituisce una fonte internazionale tenuta in considerazione dalla Corte europea dei diritti umani in sede ermeneutica, nell'ambito, cioè, dell'interpretazione sistematica di disposizioni della CEDU. La Corte di Strasburgo ha inoltre riconosciuto a più riprese l'autorevolezza delle valutazioni del CEDS, dalle quali emerge il contenuto normativo della CSE³⁹. Pertanto, il potenziale normativo della CSE, relativo alle componenti legate alla tutela ambientale dei diritti in essa garantiti e così come enucleate nella prassi del suo organo di controllo, può esprimersi nell'ambito pattizio della CEDU attraverso l'interpretazione sistematica operata dall'organo internazionale preposto, la Corte di Strasburgo, nei riguardi del proprio trattato di riferimento. Attraverso questo percorso, il giudice dell'Unione può essere condotto a incorporare indirettamente i contenuti ambientali dei diritti tutelati dalla CSE nella garanzia della CDFUE, quando debba tener conto della giurisprudenza relativa alla CEDU⁴⁰. Va tuttavia rimarcato che non sussiste un vincolo interpretativo in capo alla Corte europea dei diritti umani nei confronti delle enunciazioni del CEDS sulla formulazione dei contenuti normativi della CSE, quando quella Corte guardi alla CSE quale contesto rilevante ai fini dell'interpretazione della CEDU.

Viceversa, nella prospettiva della CSE, il diritto dell'Unione (sia il diritto primario sia il diritto da questo derivato) figura quale contesto giuridico internazionale ritenuto rilevante dal CEDS a fini interpretativi. Per inscrivere il diritto a un ambiente sano nell'ambito dell'art. 11 della Carta,

³⁸ Art. 20, par. 1, lett. b) e c), Carta 1961; art. 5, par. 1, lett. b), Prot. 1988; art. A, par. 1, lett. b) e c), Carta 1996. Sulle disposizioni accettate, dagli Stati contraenti vuoi della CSE vuoi della CSE riveduta, si v. la tabella aggiornata su www.coe.int.

³⁹ Tra altre pronunce, Corte EDU, 8 aprile 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Regno Unito*, ricorso n. 31045/10, punti 35-37, 40, 94, 98.

⁴⁰ Tuttavia, il ricorso alla CSE in chiave di interpretazione sistematica non compare in sentenze emblematiche in materia ambientale della Corte EDU, ad esempio *Canavacciolo c. Italia, cit.*, e 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, ricorso n. 30765/08, dove, rispettivamente, la Corte ha concluso nel senso della violazione dell'art. 2 e dell'art. 8 CEDU da parte dell'Italia.

l'organo di controllo ha espressamente affermato che «[i]n view of the scale and level of detail of the European Union's body of law governing matters covered by the complaint, it has also taken account of several judgments of the Court of Justice of the European Communities [sic]»⁴¹.

Allo stesso tempo, il CEDS tende a non applicare nei confronti del diritto dell'Unione una presunzione di conformità o equivalenza rispetto alla tutela garantita dalla CSE; tale approccio è giustificato dallo stesso CEDS alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, focalizzato unicamente sulla protezione dei diritti umani⁴². Pertanto, quando l'oggetto del controllo del CEDS rispetto al parametro della CSE è una situazione nazionale che risulti conforme al diritto dell'Unione in virtù di un bilanciamento tra principi propri di quell'ordinamento, l'esito del controllo potrebbe anche essere di non conformità alla CSE, se la situazione è tale da incidere sul godimento di un diritto tutelato nell'ambito normativo di questo trattato.

3. Gli effetti giuridici e le garanzie procedurali delle tutele a contenuti “verdi” delle due Carte

3.1. La CDFUE: i limiti all'accesso alla giustizia da parte delle associazioni e la tutela indiretta tramite il rinvio pregiudiziale

Passando, nell'ottica del presente lavoro, al piano delle garanzie procedurali a disposizione dei singoli, con riguardo in primo luogo all'ordinamento giuridico dell'Unione europea e alle norme testé considerate, occorre constatare che l'art. 37 CDFUE sulla tutela dell'ambiente non è redatto nella terminologia caratteristica delle disposizioni che riconoscono “diritti”, che devono essere “rispettati”, bensì è formalmente annoverato nella categoria dei “principi”, che devono essere osservati, ai sensi dell'art. 51 della stessa CDFUE⁴³. Similmente, la formulazione dell'art. 35 CDFUE sulla protezione della salute impedisce ai singoli di valersene direttamente in sede giudiziaria o nei confronti di

⁴¹ CEDS, *Marangopoulos c. Grecia*, cit., punto 196.

⁴² CEDS, 3 luglio 2013, *Swedish Trade Union Confederation (LO) e Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) c. Svezia*, reclamo collettivo n. 85/2012, punto 74.

⁴³ Con più ampio riferimento alle implicazioni della distinzione tra “diritti” e “principi” nel rapporto tra giudici nazionali e Corte di Lussemburgo, B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 81 ss., p. 86 ss. Sulla portata e la natura dell'art. 35 CFUE, G. DI FEDERICO, *Articolo 35. Protezione della salute*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 655 ss.

amministrazioni pubbliche, nelle situazioni in cui la CDFUE trovi applicazione⁴⁴.

Il giudice di Lussemburgo peraltro evidenzia il ruolo di tali disposizioni della CDFUE come componenti del quadro normativo rilevante nell'interpretazione di atti dell'Unione in materia ambientale che fungono da parametro di legittimità di atti nazionali⁴⁵. In particolare, nel procedimento sul caso *ILVA*, come già menzionato, la Corte di giustizia richiama gli artt. 35 e 37 CDFUE laddove constata lo stretto collegamento esistente tra la protezione dell'ambiente e la tutela della salute umana, per avvalorare l'interpretazione della direttiva interessata dalla questione pregiudiziale (la direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali), quale atto che “concretizza” gli obblighi dell'Unione di cui all'art. 191 TFUE e contribuisce, in tal modo, «alla salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute e il suo benessere»⁴⁶.

I rinvii pregiudiziali concernenti questioni o profili (anche) ambientali mettono in rilievo il ruolo complementare di questo procedimento rispetto ad azioni dirette, di annullamento, dinanzi alla Corte, che risultano in molti casi precluse ai singoli o alle associazioni alla luce dei rigidi criteri sulla legittimazione attiva ai sensi dell'art. 263 TFUE⁴⁷. Ne è esempio eclatante il caso *Swedish Match*, in cui l'associazione no profit New Nicotine Alliance (NNA) – avente come fine la promozione della salute pubblica riducendo i danni provocati dal tabacco –, ammessa ad intervenire nel procedimento principale ai sensi del diritto interno, aveva sostenuto l'invalidità del divieto di consumo di tabacco per via orale di cui alla direttiva 2014/40 rispetto al principio di proporzionalità e ad alcuni articoli della CDFUE, tra cui l'art.

⁴⁴ Tale considerazione è valida per entrambe le frasi di cui all'art. 35 CDFUE, *cit. supra*, nota 16.

⁴⁵ Cfr. Corte giust., 25 giugno 2020, causa C-24/19, *A e a. contro Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI:EU:C:2020:503; 17 marzo 2021, causa C-900/19, *Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux*, ECLI:EU:C:2021:211.

⁴⁶ Corte giust., 25 giugno 2024, causa C-626/22, *Ilva*, punti 66-72, punto 72.

⁴⁷ Si v., in proposito, A. LANG, *Un migliore controllo (indiretto) sugli atti dell'Unione che violano il diritto dell'ambiente: la sentenza del Tribunale nel caso ClientEarth e Collectif Nourrir c. Commissione*, in *Eurojus*, 17 novembre 2025; L. GROSSIO, *Access to Justice in Environmental Matters Beyond the Aarhus Regulation: Towards an Alternative Adjudicatory Model at the EU Level*, in *Riv. contenzioso eur.*, 2025, n. 2, p. 1 ss.; S. VILLANI, *L'accesso alla giustizia ambientale da parte delle ONG nel quadro giuridico dell'Unione europea alla luce della prassi recente*, in *Eurojus*, 24 marzo 2023; A. PISAPIA, *La legittimazione ad agire delle associazioni per la tutela di interessi collettivi: riflessioni a valle della giurisprudenza in materia di ambiente e dati personali*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale n. 1/2024.

35⁴⁸. Al giudice del rinvio che poneva una questione pregiudiziale di validità della direttiva negli stessi termini la Corte rispose, in relazione all'art. 35 CDFUE, che la direttiva in questione non presentava profili di invalidità⁴⁹.

3.2. La CSE: il ruolo esclusivo attribuito alle associazioni a tutela degli interessi della collettività e la contemporaneità dei procedimenti

Nel sistema della CSE, le procedure di monitoraggio dell'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati contraenti ben si prestano a valorizzare la componente ambientale dei diritti sociali riconosciuti. Non solo molti di questi diritti hanno una connotazione prettamente collettiva ed esprimono interessi della società; non solo l'articolato precettivo della Carta è formulato per lo più nei termini di obblighi positivi di regolamentazione e attuazione di politiche rivolti agli Stati; di pari passo, il controllo svolto sul piano internazionale attraverso i meccanismi creati dal trattato ha per oggetto una situazione generale, che interessa tutta la società o una categoria di persone; il ruolo delle organizzazioni non governative, assieme alle parti sociali, è contemplato in termini partecipativi o reso protagonista rispettivamente nella procedura di esame di rapporti statali e nella procedura opzionale dei reclami collettivi; l'attivazione di quest'ultima procedura, infine, non è condizionata al previo esaurimento di ricorsi interni⁵⁰.

Con riguardo, più specificamente, alla procedura di esame dei rapporti statali, ai fini del presente lavoro giova sottolineare che un'evoluzione recente consente di considerare, in maniera focalizzata e incisiva, le questioni ambientali che producono effetti negativi sul godimento dei diritti sociali o che sono una componente della loro realizzazione. Le regole attualmente applicate, infatti, prevedono che agli Stati contraenti siano rivolte domande specifiche ("*targeted questions*") su uno dei due gruppi in cui sono ripartiti i diritti garantiti dalla CSE ai fini della procedura; ciò permette al CEDS, alla luce delle proprie conclusioni sui rapporti nazionali, di elaborare *Statement of interpretation* su questioni circoscritte. Così, nel primo esercizio a seguito della più recente riforma⁵¹, relativo al gruppo 1 dei

⁴⁸ Corte giust., 22 novembre 2018, causa C-151/17, *Swedish Match AB*, ECLI:EU:C:2018:938, punto 18.

⁴⁹ *Ibidem*, punti 66-72.

⁵⁰ Sulla procedura dei reclami collettivi, v., per tutti, l'ampio studio di G. PALMISANO, *La procédure des réclamations collectives en tant qu'instrument international de protection des droits de l'homme*, in *Rev. gén. droit int. pub.*, 2020, p. 513 ss.

⁵¹ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, decisione del 27 settembre 2022, CM(2022)114-final.

diritti incluso il diritto a condizioni di lavoro sicure e sane, alcune domande riguardavano la “nuova” questione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori causati dal cambiamento climatico (per es., dover lavorare in condizioni di estremo calore o freddo)⁵². Sono attese per la primavera 2026 le prime domande sul gruppo 2, che riunisce alcuni dei diritti, menzionati *supra*, rispetto ai quali il CEDS ha già enucleato componenti legate alla tutela ambientale⁵³. Precedentemente alla più recente riforma, in vista dell’adozione delle Conclusioni 2021, l’art. 11 era già stato oggetto di domande specifiche, le quali riguardavano anche l’ambiente sano⁵⁴.

È stata, inoltre, introdotta la figura dei rapporti *ad hoc*, che il CEDS può richiedere agli Stati contraenti quando sorgano questioni nuove o critiche di portata generale o trasversale o di dimensione pan-europea, e sui quali lo stesso Comitato elabora un documento finale (“*review*”)⁵⁵. Si tratta di un altro ambito procedurale in cui può essere affrontata e chiarita la connessione tra la tutela dei diritti sociali e la protezione dell’ambiente, com’è stato il caso, già menzionato, dell’esercizio relativo alla crisi del costo della vita, in cui il Comitato ha affermato il nesso tra giustizia sociale e giustizia climatica⁵⁶.

Per quanto riguarda la procedura dei reclami collettivi, rileva

⁵² CEDS, *Proposed questions from the European Committee of Social Rights for the next statutory report Group 1. To be submitted by States Parties having accepted the collective complaints procedure by 31 December 2025*, 5 giugno 2025.

⁵³ Gli articoli inclusi nel gruppo 2 sono: 7 («Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela»), 11 («Diritto alla protezione della salute»), 12 («Diritto alla sicurezza sociale»), 13 («Diritto all’assistenza sociale e medica»), 14 («Diritto ad usufruire di servizi sociali»), 15 («Diritto delle persone disabili all’autonomia, all’integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità»), 16 («Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica»), 17 («Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica»), 23 («Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale»), 26 («Diritto alla dignità sul lavoro»), 27 («Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento»), 30 («Diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale»), 31 («Diritto all’abitazione»).

⁵⁴ CEDS, *Questions on Group 2 provisions (Conclusions 2021) - Health, social security and social protection*, punto e) della domanda 3 sull’art. 11 CSE: «Please provide information on measures taken to prevent exposure to air, water or other forms of environmental pollution, including proximity to active or decommissioned (but not properly isolated or decontaminated) industrial sites with contaminant or toxic emissions, leakages or outflows, including slow releases or transfers to the neighbouring environment, nuclear sites, mines, as well as measures taken to address health problems of the populations affected. Please provide also information about measures taken to inform the public, including pupils and students, about general and local environmental problems».

⁵⁵ V., per la prima volta, CEDS, *Social rights and the cost-of-living crisis. A review of States Parties’ ad hoc reports*, 2005.

⁵⁶ *Ibidem*.

rimarcare che l'oggetto del reclamo è svincolato dalla situazione di un singolo che si qualifichi "vittima" di una violazione della CSE, per investire invece situazioni "generali" interne a uno Stato contraente (che abbia accettato la procedura facoltativa), in cui sono in gioco interessi della collettività e di cui è asserita la non conformità alla Carta. Di riflesso, la legittimazione a presentare reclami collettivi è prevista non in capo a singoli individui bensì ad organizzazioni, sindacali e non, in virtù di una loro connessione con gli interessi a tutela dei quali è proposto il reclamo⁵⁷.

Pertanto, nel disegno complessivo delle garanzie procedurali della CSE, i soggetti privati trovano un coinvolgimento, diretto o indiretto, posto il soddisfacimento di determinate condizioni, ma comunque solo come associazioni. In particolare, nella procedura dei rapporti statali, le parti sociali, nazionali e internazionali, sono direttamente coinvolte nella preparazione e, le seconde, nell'esame dei materiali che compongono il dossier riguardante la situazione di uno Stato, mentre le organizzazioni non governative nazionali partecipano indirettamente alle fasi della procedura qualora siano membri delle ONG internazionali che hanno status consultivo presso il Consiglio d'Europa e una competenza particolare nelle materie della Carta. Quanto alla procedura dei reclami collettivi, questi possono essere presentati da organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori; associazioni internazionali non governative; organizzazioni nazionali di datori di lavoro e di lavoratori dello Stato destinatario del reclamo; e organizzazioni nazionali non governative dello Stato destinatario del reclamo, su sua espressa accettazione, in termini generali e a priori, di tale possibilità⁵⁸.

Nel complesso, dunque, la Carta sociale europea è uno strumento pattizio di tutela di diritti umani, generalmente a dimensione collettiva come sono quelli legati alla protezione dell'ambiente, che non soffre stringenti requisiti di legittimazione ad agire dinanzi all'organo internazionale preposto, quali invece si applicano dinanzi all'organo giudiziario competente della CGUE e alla Corte EDU. Inoltre, non costituendo

⁵⁷ Questo aspetto distingue i reclami collettivi contemplati dal Protocollo del 1995 dall'*actio popularis* e dalle istanze sollevate da gruppi di individui: R. BIRK, *The collective complaint. A new procedure in the European Social Charter*, in C. ENGELS (a cura di), *Labour law and industrial relations at the turn of the century: liber amicorum in honour of Roger Blanpain*, L'Aja, 1998, p. 261 ss.

⁵⁸ Art. 2, Protocollo addizionale del 1995, *cit. supra*, nota 13. Ai sensi dell'articolo 3 di questo Protocollo, al CEDS è comunque lasciato, in sede di verifica della ricevibilità di un reclamo *ratione personae*, il compito di verificare che l'organizzazione non governativa reclamante sia qualificata nel campo su cui verte il reclamo.

procedimenti giurisdizionali, le procedure di controllo si svincolano dalla condizione di similarità che in alcuni casi precluderebbe lo svolgimento parallelo o susseguente di procedimenti sottoposti ad altre istanze internazionali, secondo le regole di ricevibilità previste, tra altri, per i ricorsi dinanzi alla Corte EDU⁵⁹. Infine, non valendo il principio della sussidiarietà delle tutele, interne e internazionali, il controllo internazionale sull'applicazione della CSE può sollevare questioni e produrre letture dei diritti umani tutelati e dei corrispondenti obblighi, anche in un'ottica preventiva di litigi interni, ovvero intervenire mentre questi sono in corso di svolgimento.

Tuttavia, entrambe le procedure internazionali di controllo dell'osservanza degli obblighi assunti dagli Stati contraenti della CSE sfociano nell'adozione di atti formalmente non vincolanti da parte dell'organo convenzionale di esperti. Il seguito è affidato, oltre che al CEDS stesso, al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che adotta risoluzioni e formula raccomandazioni. Pochi Stati contraenti riconoscono, nel proprio ordinamento, effetti giuridici vincolanti alle pronunce del CEDS e comunque, tendenzialmente, solo rispetto all'esito della valutazione sul caso specifico che li riguarda. Per quanto concerne l'Italia⁶⁰, si può qui menzionare la giurisprudenza della Corte costituzionale che, da un lato, ha riconosciuto nella CSE, al pari della CEDU, una fonte di obblighi pattizi atta a integrare il parametro interposto di legittimità costituzionale di cui all'art. 117, 1° c., Costituzione, ma, dall'altro lato, ha ribadito che le pronunce dell'organo di controllo della Carta, seppur autorevoli, non vincolano il giudice italiano (né ogni altro organo dello Stato)⁶¹. Ciò non toglie che il sistema di controllo della Carta contenga in sé i fattori della propria efficacia, legata in particolare ai processi di ampio coinvolgimento di parti sociali e società civile, all'obbligo discendente dal trattato in capo agli Stati contraenti di partecipare alla procedura dei rapporti statali, alla

⁵⁹ Sui termini del coordinamento, F. SALERNO, *Rapporti fra procedimenti concernenti le medesime istanze individuali presso diversi organismi internazionali di tutela dei diritti umani*, in *Riv. dir. int.*, 1999, p. 363 ss.

⁶⁰ L'Italia è parte contraente sia della CSE del 1961 (l. 3 luglio 1965 n. 929, *GU* n. 193 del 3 agosto 1965, Suppl. Ord.) sia della CSE riveduta (l. 9 febbraio 1999 n. 30, *GU* n. 44 del 23 febbraio 1999, Suppl. Ord. n. 38). Inoltre, l'Italia ha ratificato il Protocollo addizionale del 1995 che istituisce un sistema di reclami collettivi (l. 18 agosto 1997 n. 298, *GU* n. 215 del 15 settembre 1997, Suppl. Ord.).

⁶¹ Corte cost., 20 giugno 2018, n. 120, ECLI:IT:COST:2018:120, e 26 settembre 2018, n. 194, ECLI:IT:COST:2018:194. In dottrina, v., per tutti, A. TANCREDI, *La Carta sociale europea come parametro interposto nella recente giurisprudenza costituzionale: novità e questioni aperte*, in *Riv. dir. int.*, 2019, p. 490 ss.

possibilità conferita dalla procedura dei reclami collettivi ad associazioni e organizzazioni di denunciare la lesione di interessi della collettività a prescindere dal caso individuale e dall'esperimento di vie giudiziarie interne.

4. Osservazioni conclusive

Nell'ottica della dimensione individuale della tutela dell'ambiente come bene pubblico europeo, le similarità delle Carte di Nizza e di Torino sono evidenti e immediate quanto lo sono le loro differenze. Nei confronti dell'iniziativa di privati volta al rispetto di diritti soggettivi e, con ciò, all'attuazione di obblighi di sostenibilità ambientale degli Stati, entrambe le Carte difettano dell'enunciazione esplicita di un diritto soggettivo, fondamentale o umano, ad un ambiente sano, che costituisca un parametro per la condotta statale direttamente invocabile in procedure azionate da singoli. Tuttavia, i rispettivi organi di controllo giuridico hanno evidenziato una stretta connessione tra la tutela ambientale e altri beni oggetto di tutela nei rispettivi ambiti normativi, tenuto conto dello sviluppo sostenibile. Il giudice di Lussemburgo ha affermato che la tutela della salute e la protezione dell'ambiente ai sensi della CDFUE sono strettamente collegate, cosicché l'una non può prescindere dall'altra; e per via del principio di integrazione della tutela ambientale, questa connessione si estende a tutti i campi in cui si applica il diritto dell'Unione.

Il nesso di complementarità è anche evidenziato dall'organo di controllo della CSE, tra la tutela ambientale e molti diritti sociali, al punto che la realizzazione di un ambiente sano è considerata al cuore del sistema di garanzia del trattato. Dall'analisi emerge il forte potenziale della Carta sociale rispetto alla tutela del bene pubblico ambiente per il tramite della garanzia dei diritti umani. Proprio alla luce delle peculiarità di questo strumento del Consiglio d'Europa, il CEDS ha potuto ricostruire componenti legate all'ambiente sano, facendo leva sull'interpretazione sistematica di uno "strumento vivente", in un novero più ampio di diritti oltre al diritto alla salute. In particolare, in una recente pronuncia è stato osservato che giustizia sociale e giustizia ambientale e climatica sono strettamente collegate in un approccio all'accesso all'energia basato sui diritti umani, cosicché la lotta alla povertà energetica è identificabile come una componente degli obblighi di realizzazione dei diritti sociali e comporta l'adozione di politiche energetiche che assicurino accessibilità alle fonti energetiche mitigando al contempo il cambiamento climatico.

In assenza di rinvii e legami espliciti tra l'una e l'altra Carta nel rispettivo testo, la "contaminazione" reciproca dei loro contenuti "verdi" avviene attraverso l'interpretazione sistematica. L'analisi ha peraltro messo in evidenza come le disposizioni della CDFUE costituiscano a loro volta contesto rilevante per l'interpretazione di norme del diritto secondario dell'Unione, mentre il diritto dell'Unione sia tenuto in considerazione quale contesto internazionale nell'interpretazione della Carta sociale. Un altro "percorso" che può condurre i contenuti verdi della CSE fino all'ambito normativo della CDFUE passa tramite la CEDU, ogniqualvolta i diritti in essa sanciti siano interpretati anche alla luce della CSE e il loro significato e la loro portata debbano essere assunti dai corrispondenti diritti garantiti dalla CDFUE. In effetti, nella CDFUE non è posto un vincolo interpretativo nei confronti della CSE, che pur costituisce "fonte di ispirazione" di varie disposizioni della Carta di Nizza, né, viceversa, il sistema della CSE postula un'equivalenza del livello delle tutele con l'ordinamento giuridico dell'Unione, o ancora l'interpretazione della CEDU è soggetta a un vincolo nei confronti delle pronunce dell'organo di controllo della CSE.

Ciò posto, la valorizzazione delle potenzialità della CSE è in grado di accrescere la dimensione individuale della tutela ambientale come bene pubblico europeo. Il sistema della Carta sociale presenta interessanti peculiarità, nell'ottica considerata, con riguardo alla legittimità ad agire e ai possibili intrecci con lo svolgimento di procedure interne e internazionali. Certamente, l'osservanza degli obblighi che scaturiscono dalle Carte di Nizza e di Torino in capo agli Stati vincolati è, sul piano internazionale, oggetto di procedure di controllo non direttamente comunicanti mentre sul piano interno l'inquadramento di questi due strumenti segue le (differenti) soluzioni approntate per il diritto dell'Unione europea e per il diritto convenzionale. Tuttavia, la garanzia procedurale della tutela ambientale contemplata nella declinazione di diritto umano e nella sua dimensione collettiva nell'ambito della CSE è complementare ad altre procedure di controllo sul piano internazionale e su quello interno. Infatti, tramite il coinvolgimento nelle procedure dei rapporti statali, indirizzati da "*targeted questions*" o circoscritti a temi *ad hoc*, nonché dei reclami collettivi, può essere data voce alle associazioni portatrici di un interesse diffuso, prive di *locus standi* in altri procedimenti, in particolare dinanzi all'organo giudiziario della Corte di giustizia dell'Unione europea e alla Corte europea dei diritti umani, senza che operino il requisito del previo esaurimento dei diritti interni o la clausola di coordinamento tra procedure internazionali.

Cosicché, attraverso l'interpretazione sistematica della fonte pattizia di volta in volta parametro del giudizio, i contenuti "verdi" della Carta sociale possono "entrare in circolo" e contribuire ad accrescere la giustizia integrata, sociale e ambientale, nel contesto europeo.

La *due diligence* ambientale nel diritto UE

di CHIARA E. TUO*

SOMMARIO: 1. Brevi cenni introduttivi. – 2. Catene globali del valore, impatti negativi e responsabilità delle imprese: la *due diligence* ambientale nella *soft law*. – 3. L'avvio del processo di *normative hardening*: nelle legislazioni di alcuni Stati europei... – 4. ...e nel diritto UE: l'approccio settoriale e *product-based*. – 5. L'approccio onnicomprensivo: la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (*CSRD*). – 6. La direttiva sulla *due diligence* societaria ai fini di sostenibilità (*CS3D*). – 7. Il contenuto materiale degli obblighi di *due diligence* ambientale. – 8. Il regime di *enforcement*. – 9. Obblighi di *due diligence* e clausole contrattuali. – 10. Obiettivi di *level playing field* e lacune di diritto internazionale privato. – 11. Le modifiche del pacchetto *Omnibus I*: un passo avanti per la competitività dell'industria europea o una marcia indietro per le politiche UE di sostenibilità ambientale?

1. Brevi cenni introduttivi

Misurarsi, oggi, con il tema della *due diligence* ambientale nel diritto dell'Unione europea significa necessariamente trattare della direttiva (UE) 2024/1760 sul dovere di diligenza delle imprese a fini di sostenibilità, cui si fa comunemente riferimento con l'acronimo inglese «*CS3D*»¹.

Tuttavia, lo studio, nella prospettiva della tutela dell'ambiente, di questa direttiva (sulla quale sono incentrati i successivi §§ 5-10) non può prescindere dal contesto normativo internazionale e della stessa Unione nel quale essa si inserisce. La *CS3D* rappresenta infatti l'espressione più avanzata di un processo di *normative hardening*, o consolidamento normativo, che ha come oggetto il movimento «imprese e diritti umani» e, più di preciso, la responsabilità sociale delle grandi imprese transnazionali (o, nell'acronimo inglese di «*Transnational Corporations*», «*TNCs*») per gli impatti negativi delle loro attività e di quelle delle loro controllate o partner

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova.

¹ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, in *GUUE*, L del 5 luglio 2024, p. 1 ss.

commerciali, di cui si darà brevemente conto, in via di premessa, subito in appresso (§§ 2-4). Inoltre, dato il completamento dell'*iter* legislativo che, a neanche un anno dall'entrata in vigore della *CS3D*, è stato avviato dalla Commissione per modificare (tra l'altro) alcune delle sue principali disposizioni, qualche cenno sarà dedicato, in conclusione (§ 11), all'esame degli emendamenti apportati e ai riflessi che questi potrebbero determinare sulle ambizioni e sugli obiettivi di protezione dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico ad essa originariamente sottesi nonché, quindi, sulla sua complessiva efficacia ed effettività in tal senso.

2. Catene globali del valore, impatti negativi e responsabilità delle imprese: la *due diligence* ambientale nella *soft law*

La difficoltà di fondare una «responsabilità internazionale» in senso tecnico-giuridico delle *TNCs* per gli impatti negativi (sui diritti umani e) sull'ambiente provocati dalle loro controllate e dai loro partner commerciali è ben nota². Nonostante i dibattiti e le discussioni su tale tema risalgano, ormai, alla seconda metà degli anni Sessanta del secolo scorso, non esiste, ad oggi, un quadro normativo globale unico, coerente e ampiamente accettato. Gli sforzi per addivenire a un trattato «intergovernativo capace di fissare una volta per tutte, sul piano della *hard law*, obblighi e responsabilità delle imprese transnazionali»³ si sono, per ora, rivelati infruttuosi⁴ e

² Per tutti, v. J.G. RUGGIE, *Multinationals as Global Institution: Power, Authority and Relative Autonomy*, in *Regulation & Governance*, 2018, p. 317 ss. Ciò, come spiega F. MARRELLA, *I Principi Guida dell'ONU sulle imprese e i diritti umani del 2021 e l'accesso ai rimedi tramite gli strumenti di diritto internazionale privato europeo: una valutazione critica*, in M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Napoli, 2019, p. 315 ss., spec. p. 321, anche in conseguenza dell'idea che gli attori non statali, ossia le cd. imprese multinazionali, non siano contemplati tra i soggetti (neppure a «competenza limitata»: D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Milano, 2023) del diritto internazionale contemporaneo e che solo gli Stati figurino tra i destinatari diretti degli obblighi di diritto internazionale nel campo dei diritti umani, evitando così di fondare qualsiasi «responsabilità internazionale» delle multinazionali in senso tecnico-giuridico. In argomento cfr. altresì S.M. CARBONE, *Caratteristiche e tendenze evolutive della Comunità internazionale*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, p. 1 ss.

³ Così F. MARRELLA, *I Principi Guida dell'ONU sulle imprese e i diritti umani del 2021*, cit., p. 316.

⁴ Il processo di elaborazione di un trattato vincolante in materia di imprese e diritti umani, avviato nel 2014 nell'ambito delle Nazioni Unite (Consiglio dei diritti umani, Risoluzione n. 26/9, *Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, 14 luglio 2014, A/HRC/RES/26/9), non si è, come ben noto, ancora concluso.

l'adozione, ad opera delle organizzazioni internazionali, di norme di *soft law*, seguita, dagli anni Novanta, dall'assunzione volontaria della responsabilità sociale d'impresa («*Corporate Social Responsibility*», «*CSR*»)⁵ da parte delle *TNCs* si è dimostrata insufficiente ad affrontare gli impatti negativi di tali imprese su diritti umani e ambiente⁶.

Questo vuoto normativo (o «*governance gap*»), originato dalla globalizzazione economica e dal cambio di paradigma operativo che essa ha determinato dell'organizzazione dell'attività produttiva delle grandi imprese (inducendole a frammentare i processi produttivi attraverso le catene globali del valore, a localizzarli in Stati caratterizzati da contesti normativi meno stringenti, in particolare in materia di diritti umani, e così a sfruttare le disparità regolatorie esistenti⁷) ha favorito condotte illecite da parte delle imprese e compromesso in modo significativo il diritto delle vittime di accedere a rimedi effettivi per le violazioni dei diritti umani⁸.

Al *governance gap* lungo le catene del valore sono parimenti causalmente ricondotte diverse forme di danno ambientale, e numerose questioni riguardanti gli impatti delle attività economiche transnazionali sono tra loro intrecciate e sovrapposte⁹. Il dibattito politico e giuridico

⁵ In argomento, *ex plurimis*, A. CRANE et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford, 2008; A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Milano, 2012; A. RUHMKORF, *Corporate Social Responsibility, Private Law and Global Supply Chains*, Cheltenham (UK), 2015; M.C. MALAGUTI, G. SALVATI, *La responsabilità sociale d'impresa. Percorsi interpretativi tra casi e materiali di diritto internazionale, dell'Unione europea ed italiano*, Milano, 2017; F. MARRELLA, *Protection internationale des droits de l'homme et activités des sociétés transnationales*, in *Recueil des cours*, tome 385, 2017, 59-289; M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *op. cit.*

⁶ A. SCHILLING-VACAFLOR, M.-T. GUSTAFSSON, *Towards more sustainable global supply chains? Company compliance with new human rights and environmental due diligence laws*, in *Environmental Politics*, 2024, p. 422 ss., spec. p. 424; U.E. OFODILE, *ESG, supply chain due diligence and food systems transformation: changes and challenges*, in M.T. ROBERTS (a cura di), *Research Handbook on International Food Law 2023*, p. 291 ss., spec. pp. 300-301; M. NIOCHE, *Le contentieux international privé fondé sur le devoir de vigilance: nouvel outil de régulation environnementale?*, in M. NIOCHE, A.-S. EPSTEIN, *Le droit économique, levier de la transition écologique?*, Bruxelles, 2022, p. 277 ss., spec. p. 278.

⁷ Per tutti, G. GEREFFI (a cura di), *Global Value Chains and Development*, Cambridge, 2018.

⁸ Così J.G. RUGGIE, *Protect, respect and remedy: a framework for business and human rights*, Relazione del Rappresentante speciale del Segretario generale sulla questione dei diritti umani e delle imprese transnazionali e altre imprese commerciali, Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, Doc. ONU A/HRC/8/5, 7 aprile 2008, par. 3.

⁹ V. DE MARCHI, G. GEREFFI, *Using the Global Value Chain Framework to Analyse and Tackle Global Environmental Crises*, in *Journal of Industrial and Business Economics*,

iniziale, tuttavia, è stato dominato da un'attenzione prevalente alla tutela dei diritti umani¹⁰.

Emblematici di tale impostazione sono lo sviluppo e l'adozione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani del 2011 (o, nell'acronimo inglese di «*United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*», «*UNGPs*») che, pur avendo natura di strumento volontario, sono stati progressivamente accettati da Stati e attori non statali come «standard politico globale autorevole». Fondati sui tre «pilastri» del dovere dello Stato di proteggere, della responsabilità delle imprese di rispettare e dell'accesso ai rimedi, i 31 Principi declinano i «rispettivi doveri» e le «responsabilità» di «governi e imprese al fine di prevenire e affrontare [gli impatti negativi] sulle persone derivanti dalle attività economiche».

Nell'ambito del secondo pilastro, il principio 15, lett. b) suggerisce che ogni impresa – indipendentemente dalle dimensioni, dal settore, dal contesto operativo, dalla struttura proprietaria e organizzativa – dovrebbe rispettare i diritti umani e, a questo fine, svolgere un'attività di «*human rights due diligence*». Tale attività costituisce una componente centrale degli *UNGPs* ed è parte essenziale dell'adempimento della «responsabilità delle imprese di rispettare» come dagli stessi definita. Il concetto di *due diligence* sottostante si caratterizza per un perimetro particolarmente ampio, al quale il principio 13 riconduce anche gli impatti negativi che, seppur non direttamente causati dall'impresa, ma da terzi, risultino nondimeno «direttamente collegati» alle operazioni, ai prodotti o ai servizi dell'impresa medesima tramite le sue relazioni commerciali¹¹.

L'assenza, nel dibattito politico sulle strategie regolatorie per la protezione dell'ambiente nelle catene del valore transnazionali, di uno standard altrettanto accettato, completo e influente ha reso i concetti e gli approcci sviluppati per la tutela dei diritti umani una fonte di ispirazione particolarmente feconda¹².

2023, p. 149 ss.; S. PONTE, *Business, Power and Sustainability in a World of Global Value Chains*, Londra, 2019.

¹⁰ D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains*, in P. GAILHOFER et al. (a cura di), *Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm: An International and Transnational Perspective*, Cham, 2023, p. 245 ss., spec. p. 249.

¹¹ U.E. OFODILE, *ESG, supply chain due diligence and food systems transformation*, cit., p. 305.

¹² D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., p. 249.

In particolare, l'approccio degli *UNGPs* basato sulla gestione del rischio è stato immediatamente esteso all'ambiente con la revisione del 2011 delle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali¹³, che hanno a loro volta introdotto il concetto di «*due diligence* basata sul rischio» e che, come le successive guide OCSE sul tema, utilizzano un linguaggio generalmente identico o strettamente allineato a quello degli *UNGPs*¹⁴.

La, già ricordata, inadeguatezza delle misure di *CSR*, così come delle iniziative volontarie adottate direttamente dalle imprese, quali codici di condotta, standard e protocolli interni, a prevenire gravi forme di degrado ambientale e violazioni dei diritti umani è, nella letteratura sull'*accountability* delle *TNCs* in contesti globali o transnazionali, attribuita alla mancanza di sanzioni o, comunque, di strumenti coercitivi¹⁵. Inoltre, è stato sottolineato come, sebbene il significato essenziale dell'*accountability* sia simile a livello nazionale e transnazionale, quest'ultima risulti molto più difficile da realizzare¹⁶.

Di conseguenza, soprattutto nell'ultimo decennio, si è sviluppato un processo volto a rendere la *responsibility to protect* delle imprese giuridicamente vincolante, trasformando standard inizialmente volontari in doveri giuridici cogenti.

3. L'avvio del processo di *normative hardening*: nelle legislazioni di alcuni Stati europei...

In questo processo di consolidamento normativo, sono state accolte come particolarmente promettenti e strategiche le legislazioni sulle catene di fornitura introdotte da alcuni Stati (specie europei) del cd. *Global North*,

¹³ Le Linee guida OCSE per le imprese multinazionali sono state pubblicate, per la prima volta, nel 2011 e successivamente modificate, da ultimo, nel 2023 (<https://doi.org/10.1787/81f92357-en>). Per maggiori approfondimenti sull'edizione 2023, v. L. FELD, *A (Slight) Raise of the Bar: Due Diligence in the 2023 Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 9 November 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.oecdwatch.org/a-slight-raise-of-the-bar-due-diligence-in-the-2023-update-of-the-oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct/>.

¹⁴ K. BUHMANN, L. FELD, *Shifting boundaries: a transnational legal perspective on the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, in *Transnational Legal Theory*, 2024, p. 370 ss., spec. pp. 371, 377 e 379.

¹⁵ K. PARELLA, *Enforcing International Law Against Corporations: A Stakeholder Management Approach*, in *Harvard International Law Journal*, 2024, p. 283 ss.; A. BECKERS, *Enforcing Corporate Social Responsibility Codes: On Global Self-regulation and National Private Law*, Oxford, 2015.

¹⁶ A. SCHILLING-VACAFLOR, M.-T. GUSTAFSSON, *Towards more sustainable global supply chains?*, *cit.*, p. 424.

che impongono obblighi di *due diligence* in materia di diritti umani e ambiente («*Human Rights and Environmental Due Diligence*», «*HREDD*») ispirati agli *UNGPs* e alle Linee guida dell'OCSE¹⁷.

La pionieristica legge francese sul *devoir de vigilance*, adottata nel 2017, rappresenta la prima normativa *HREDD* al mondo a ricomprendere nel proprio ambito applicativo sia le questioni ambientali sia quelle relative ai diritti umani, e a stabilire la responsabilità civile delle grandi imprese per gli impatti negativi causati all'estero¹⁸.

Se rientranti nella sua sfera di operatività, tali imprese sono dunque tenute a predisporre e attuare un piano di vigilanza che includa misure idonee a individuare i rischi e prevenire impatti gravi anche sull'ambiente (di cui peraltro la legge non fornisce una definizione), derivanti, direttamente o indirettamente, dalle attività dell'impresa obbligata, delle sue controllate ovvero di subappaltatori o fornitori con i quali l'impresa medesima intrattenga una «relazione commerciale consolidata» connessa con le attività in questione. Dei danni causati dall'inadempimento degli obblighi di vigilanza le imprese rispondono a titolo di responsabilità civile¹⁹.

Obblighi di *due diligence* a carico delle *TNCs* sono stati introdotti anche negli ordinamenti giuridici di altri Stati europei: alcuni con ambito applicativo limitato – come dimostrano la legge olandese contro il lavoro minorile (2019) o il *Modern Slavery Act* del Regno Unito (2015)²⁰ – altri di

¹⁷ A. SCHILLING-VACAFLOR, M.-T. GUSTAFSSON, *Towards more sustainable global supply chains?*, cit., p. 423; U.E. OFODILE, *ESG, supply chain due diligence and food systems transformation*, cit., pp. 304-305; D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., p. 246.

¹⁸ Il riferimento è alla *Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, il cui ambito di applicazione soggettivo riguarda le società che impiegano almeno 5.000 dipendenti nel territorio francese oppure almeno 10.000 dipendenti a livello mondiale. Secondo l'interpretazione prevalente, l'obbligo si applica solo qualora la società capogruppo abbia la sede legale in Francia. Di conseguenza, il numero di imprese interessate è relativamente limitato, pari, secondo le stime attuali, a circa 150-300 società. In argomento, v. A. SCHILLING-VACAFLOR, M.-T. GUSTAFSSON, *Towards more sustainable global supply chains?*, cit., p. 423; D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., pp. 256-265.

¹⁹ Sul meccanismo di *enforcement* della normativa francese v., più ampiamente, ancora D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., pp. 256-265.

²⁰ V., rispettivamente, in Olanda, la *Child Labour Due Diligence Law* («*Wet zorgplicht kinderarbeid*») del 24 ottobre 2019, reperibile all'indirizzo <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html#extrainformatie>, e, nel Regno Unito, l'*Environment Act* del 9 novembre 2021, il cui testo integrale è disponibile all'indirizzo <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>. In Svizzera, obblighi di *due diligence* sono stati introdotti limitatamente all'ambito del lavoro minorile

portata più ampia – quali si rinvencono nella legge norvegese sulla trasparenza (2021) e nella legge tedesca sulla *due diligence* nelle catene di approvvigionamento (2021)²¹.

Quest'ultima, in particolare, impone alle imprese obbligate l'istituzione di un sistema di gestione del rischio, lo svolgimento di analisi dei rischi nonché l'adozione di misure preventive – inclusa una dichiarazione di *policy* – e correttive.

Diversi sono peraltro i profili di criticità che la legge presenta. Da un lato e in senso difforme dallo standard globale e autorevole degli *UNGPs*, la limitazione generale del suo alveo operativo alle sole attività dell'impresa obbligata e dei suoi fornitori diretti (*tier 1*), con esclusione, quindi, dagli obblighi di *due diligence* sull'intera catena del valore a valle e a monte oltre i fornitori diretti, salvo il caso eccezionale in cui l'impresa acquisisca una «conoscenza fondata» di potenziali violazioni dei diritti umani o di danni ambientali²². Dall'altro lato, e diversamente, in questo caso, dalla legge francese, (i) la marginalità a cui relega le questioni ambientali, disinteressandosi dei danni ambientali puri, quali la perdita di biodiversità, e delle questioni climatiche (i quali tutti, quindi, esulano dal suo perimetro di azione) nonché (ii) l'assenza di una base giuridica per azioni di

e dei minerali provenienti da zone di conflitto con l'ordinanza del 3 dicembre 2021 RU 2021 847, reperibile sul sito <https://www.fedlex.admin.ch/>.

²¹ In Norvegia, la legge del 18 giugno 2021 (disponibile nella traduzione inglese non ufficiale all'indirizzo <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>) impone obblighi di comunicazione e di *due diligence* nella materia dei diritti umani fondamentali e delle condizioni minime di lavoro con riguardo non solo alla catena di forniture, ma anche alle relazioni commerciali al di fuori della *supply chain*; la legge tedesca del 3 dicembre 2021, nota anche come “*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*” (Legge sui doveri di diligenza delle imprese per la prevenzione di violazioni dei diritti umani nelle catene di approvvigionamento), è entrata in vigore il 1° gennaio 2023 ed è consultabile, nel testo inglese, all'indirizzo <https://www.bmas.de/>; si applica in generale alle imprese, indipendentemente dalla loro forma giuridica, che abbiano l'amministrazione centrale, la sede principale di attività, la direzione amministrativa o la sede legale in Germania e che impieghino almeno 3.000 dipendenti (soglia che, a partire dal 1° gennaio 2024, è stata ridotta a 1.000) in Germania (sez. 1, par. 1, della legge).

²² Per critiche di questo tenore, essenzialmente incentrate sulla considerazione che i più gravi impatti negativi nelle catene del valore si collocano in realtà proprio *oltre* i partner diretti (e quindi ai livelli *tier 2* e *tier 3*), v. S.K. KRAFT, M. QUAYSON, F. KELLNER, *Assessing the German Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains: a perspective from the smallholder cocoa farmer*, 9 maggio 2024, disponibile all'indirizzo <https://www.frontiersin.org/journals/sustainability/articles/10.3389/frsus.2024.1376619/full>.

responsabilità civile volte al risarcimento dei danni derivanti dalla violazione degli obblighi di *due diligence*²³.

4. ... e nel diritto UE: l'approccio settoriale e *product-based*

L'ultimo decennio ha visto un crescente impegno anche dell'Unione europea nell'adozione di strumenti legislativi tesi a introdurre obblighi (giuridicamente vincolanti) di *due diligence* a carico delle grandi imprese transnazionali in relazione ai loro impatti negativi (sui diritti umani e) sull'ambiente.

Tale impegno si è tradotto, in una prima fase, nell'emanazione di misure ispirate a un approccio cosiddetto «isolato» o «autonomo», con le quali sono state affrontate questioni ambientali (o di tutela dei diritti umani) in singoli settori produttivi, in determinate fasi della catena del valore o con riferimento a specifici beni oggetto di tutela. Gli obblighi di *due diligence* così sanciti presentano pertanto un ambito applicativo limitato, in quanto settoriali o *product-based*, ossia concernenti specifiche catene di fornitura o determinati impatti negativi²⁴.

In una fase più recente, con l'adozione della direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità («*Corporate Sustainability Reporting Directive*» o «*CSRD*»)²⁵ e della già citata *CS3D*, l'approccio del legislatore UE è mutato in senso «onnicomprensivo», come emergerà dalla

²³ La sez. 3, par. 3, prima frase, della legge tedesca stabilisce espressamente che: «[l]a violazione degli obblighi previsti dalla presente legge non dà luogo ad alcuna responsabilità ai sensi del diritto civile». Tuttavia, le azioni fondate sulle regole generali di responsabilità civile restano impregiudicate (sez. 3, par. 3, seconda frase, della legge). A tal fine è comunque richiesta l'esistenza di basi giuridiche per azioni di responsabilità civile, come emerge dalla norma di diritto processuale civile contenuta nell'art. 11 della legge medesima, ai sensi della quale le vittime di determinate violazioni dei diritti umani possono autorizzare un'associazione o un'organizzazione non governativa a promuovere un'azione giudiziaria per l'esercizio dei loro diritti in nome proprio. L'inclusione di tale disposizione è stata il risultato di un compromesso, volto a compensare l'assenza di un esplicito meccanismo di attuazione della responsabilità civile e a rendere la legge accettabile per la maggioranza necessaria all'interno del governo federale. Si ritiene, tuttavia, piuttosto improbabile un suo impatto significativo sulla prassi del contenzioso in materia.

²⁴ E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Torino, 2024, pp. 170-171; D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., p. 276; U.E. OFODILE, *ESG, supply chain due diligence and food systems transformation*, cit., p. 307.

²⁵ Direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità, in *GUUE*, L 322 del 16 dicembre 2022, p. 15 ss.

breve analisi che segue della sfera di operatività e degli obiettivi di tali strumenti normativi²⁶.

L'approccio «isolato» o «autonomo» è riflesso, ad esempio, nel(l'ormai abrogato) regolamento (UE) n. 995/2010 sul legno («Regolamento legno» o, nell'acronimo inglese, «*EUTR*»)²⁷. Esso vietava l'immissione sul mercato interno di legno tagliato illegalmente e dei prodotti derivati (art. 4, par. 1, *EUTR*), ricomprendendo nel suo alveo soggettivo di efficacia gli operatori che immettevano per la prima volta tali prodotti sul mercato interno e, con un insieme più limitato di obblighi, i commercianti che li vendevano o acquistavano una volta immessi sul mercato interno (art. 1 e art. 2, lett. c e d, *EUTR*).

In base all'*EUTR*, mentre gli operatori erano tenuti a esercitare la dovuta diligenza quando immettevano legno o prodotti derivati sul mercato interno (art. 4, par. 2, e art. 6, *EUTR*), i commercianti dovevano garantirne la tracciabilità (art. 5, *EUTR*). I requisiti di dovuta diligenza, declinati nell'art. 6 del regolamento, includevano la comunicazione di determinate informazioni, la valutazione e procedure di mitigazione del rischio. La classificazione dei prodotti come legali o illegali si basava sulla legislazione locale applicabile nel paese di raccolta (art. 2, lett. f-h, *EUTR*). Questo riferimento esclusivo al rispetto delle leggi e dei regolamenti locali poteva condurre a risultati insoddisfacenti, ad esempio quando governi e autorità locali disattendono o addirittura ignorano apertamente standard di protezione riconosciuti a livello internazionale²⁸.

L'*EUTR* è stato recentemente abrogato e sostituito dal regolamento sulla deforestazione 2023/1115 (nell'acronimo inglese, «*EUDR*») che, adottato nell'ambito del *Green Deal* europeo²⁹ e dunque volto alla protezione dell'ambiente e alla lotta contro il cambiamento climatico, introduce un divieto di immissione e di messa a disposizione sul mercato dell'Unione, nonché di esportazione dall'Unione, di specifici prodotti agricoli (vale a dire, giusta il suo art. 1, bovini, cacao, caffè, palma da olio, gomma, soia e legno) «a meno che non siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: (a) siano privi di deforestazione; (b) siano stati prodotti

²⁶ V. *infra*, §§ 5-10.

²⁷ Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, in *GUUE*, L 295 del 12 novembre 2010, p. 23 ss.

²⁸ D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., p. 277.

²⁹ Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final.

conformemente alla legislazione pertinente del paese di produzione; e (c) siano coperti da una dichiarazione di dovuta diligenza» (art. 3, *EUDR*)³⁰.

Pertanto, l'*EUDR* impone a operatori e commercianti obblighi di dovuta diligenza in relazione ai prodotti acquistati dai fornitori (art. 8); il processo di dovuta diligenza si fonda su una «valutazione del rischio» da effettuare alla luce delle informazioni raccolte e, tra l'altro, della complessità della catena di approvvigionamento pertinente nonché del rischio di elusione dello stesso regolamento (art. 10). Qualora la «valutazione del rischio» non riveli un rischio nullo o soltanto trascurabile di non conformità dei prodotti pertinenti, l'operatore deve, prima di immettere tali prodotti sul mercato o esportarli, adottare procedure di mitigazione del rischio o addirittura astenersi dall'immettere i prodotti sul mercato o dall'esportarli (art. 11). L'immissione sul mercato è subordinata alla presentazione di dichiarazioni di *due diligence*, la cui mancanza espone l'operatore a sanzioni irrogate dalle autorità nazionali competenti³¹. Gli Stati

³⁰ Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, in *GUUE*, L 150 del 9 giugno 2023, p. 206 ss. Nel preambolo, l'*EUDR* riconosce che «le foreste forniscono una vasta gamma di benefici ambientali, economici e sociali, inclusi il legno e i prodotti forestali non legnosi e i servizi ecosistemici essenziali per l'umanità, poiché ospitano la maggior parte della biodiversità terrestre della Terra. Esse mantengono le funzioni degli ecosistemi, contribuiscono a proteggere il sistema climatico, forniscono aria pulita e svolgono un ruolo vitale nella purificazione delle acque e dei suoli nonché nella ritenzione e ricarica delle risorse idriche» (considerando n. 1). Per questo motivo, le «foreste primarie» (in contrapposizione alle «foreste di piantagione e alle foreste piantate», che hanno una «diversa composizione della biodiversità e forniscono servizi ecosistemici differenti») sono «uniche e insostituibili» (considerando n. 15). Al contrario, l'espansione agricola è presentata come il motore di «quasi il 90% della deforestazione globale», «con oltre la metà della perdita forestale dovuta alla conversione delle foreste in terreni coltivati, mentre il pascolo del bestiame è responsabile di quasi il 40% della perdita forestale» (considerando n. 16). Su questo regolamento v., *ex multis*, L.F. PASTORINO, M. RANIELI, *L'origine "sostenibile" del cibo nelle catene di attività transnazionali tra CSDDD e EUDR. Obblighi di due diligence, ricadute e prospettive*, in questa *Rivista*, 2025, p. 336 ss.

³¹ Deve peraltro precisarsi che, sulla spinta della semplificazione normativa intrapresa dall'Unione al fine di rafforzare la competitività dell'industria UE (v. *infra*, § 11), il regolamento in esame è stato recentemente oggetto di modifiche, tese a ridurre la cerchia dei soggetti tenuti alla *due diligence* nonché ad alleggerire il relativo onere per le piccole e medie imprese: in tal senso dispone il regolamento (UE) 2025/2650 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2025, che modifica il regolamento (UE) 2023/1115 per quanto riguarda determinati obblighi che incombono agli operatori e ai commercianti, in *GUUE*, L del 23 dicembre 2025, p. 1 ss., che, in ragione dei predetti emendamenti, ha pure posticipato di dodici mesi (ulteriori rispetto all'analogo posticipo già disposto dal regolamento UE 2024/3234 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024,

membri sono, pertanto, fortemente coinvolti nell'attuazione dell'*EUDR*, ad essi spettando il compito di monitoraggio e di irrogazione delle sanzioni e di designare, a tal fine, un'autorità competente (art. 16 e l'intero capo VI del regolamento)³².

Un altro esempio significativo nella categoria della legislazione UE isolata e settoriale sulle catene del valore industriali si rinviene nel regolamento UE sui minerali provenienti da zone di conflitto³³. Tale strumento impone obblighi di dovuta diligenza agli importatori nell'UE di materie prime quali stagno, tantalio e tungsteno, i loro minerali, nonché l'oro, provenienti da zone colpite da conflitti e ad alto rischio. L'obiettivo è «ridurre le opportunità per gruppi armati e forze di sicurezza di commerciare» tali materiali e di autofinanziarsi attraverso i relativi proventi. L'importanza di questo regolamento si deve al fatto che esso rappresenta uno dei primi tentativi di imporre un obbligo di dovuta diligenza esteso all'intera catena del valore. La sua applicazione è tuttavia limitata dal tipo di prodotto importato nel mercato dell'UE, che non include tutti i minerali la cui estrazione è connessa a violazioni sistematiche dei diritti umani.

5. L'approccio onnicomprensivo: la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD)

Come anticipato, l'approccio legislativo dell'Unione europea teso a rendere giuridicamente vincolante la responsabilità sociale delle *TNCs* si è, negli ultimi anni, trasformato (da «isolato», *sector-specific* e *product-based*) in «globale» o «onnicomprensivo», dando luogo a strumenti di portata generale e orizzontale, in quanto applicabili a tutte le grandi imprese di qualsiasi settore³⁴.

che modifica il regolamento (UE) 2023/1115 per quanto riguarda le disposizioni relative alla data di applicazione, in *GUUE*, L del 23 dicembre 2024, p. 1 ss.) la data a decorrere dalla quale gli obblighi posti dall'*EUDR* diverranno applicabili.

³² Con due successivi documenti, la Commissione ha pubblicato una guida agli operatori nonché un supporto alle autorità competenti e agli organi giurisdizionali nazionali per assicurare la migliore attuazione dell'*EUDR* e impedire errori nella sua applicazione: v. i documenti di orientamento C/2025/4524, in *GUUE*, C del 12 agosto 2025, p. 1 ss., e C/2024/6789, in *GUUE*, C del 13 novembre 2024, p. 1 ss.

³³ Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio, in *GUUE*, L 130 del 19 maggio 2017, p. 1 ss. In proposito v. E. CORCIONE, *op. cit.*, pp. 172-173.

³⁴ U.E. OFODILE, *ESG, supply chain due diligence and food systems transformation*, *cit.*, p. 303 e pp. 306-307.

Tale approccio si sviluppa secondo le due logiche complementari della trasparenza e della responsabilità delle imprese³⁵.

La prima comporta che le multinazionali non possono limitarsi a riconoscere la propria responsabilità sociale, ma sono anche tenute alla *disclosure* di informazioni sufficienti a consentire ai terzi di valutare se i relativi impegni siano effettivamente e concretamente rispettati.

Si tratta dei noti obblighi di rendicontazione stabiliti dalla già citata direttiva *CSRD*, elemento centrale del *Green Deal* europeo, che – sostituendosi al precedente quadro normativo e, in particolare, alla direttiva 2014/95/UE sulla comunicazione di informazioni non finanziarie³⁶ – rafforza e modernizza la rendicontazione di sostenibilità delle imprese in relazione agli impatti ambientali, sociali e di *governance* (*ESG*) per le grandi imprese³⁷ e per le PMI quotate.

Al fine di consentire la propria leggibilità (quantomeno per gli esperti finanziari) e comparabilità, tali relazioni devono essere redatte e presentate conformemente agli *European Sustainability Reporting Standards* (*ESRS*), elaborati in forma di progetto dall'*EFRAG* (Gruppo consultivo europeo sull'informativa finanziaria) e adottati dalla Commissione mediante il regolamento delegato (UE) 2023/2772³⁸. La rendicontazione delle imprese è soggetta a un requisito di attestazione («*assurance*») e deve essere pubblicata unitamente alla relazione di attestazione di conformità agli standard *ESRS*.

In ossequio al principio cd. della doppia rilevanza o doppia materialità, la direttiva mira a garantire che gli investitori dispongano delle

³⁵ S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D), entre ambition politique et réalisme économique*, in *Journal du droit international*, 2025, p. 1 ss., spec. pp. 8-9.

³⁶ Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, in *GUUE*, L 330 del 15 novembre 2014, p. 1 ss.

³⁷ Si tratta delle imprese che, ai sensi dell'art. 3, par. 4 della (versione consolidata della) direttiva 2013/34 (relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese) superano almeno due delle seguenti tre soglie: 50 milioni di euro di fatturato netto, 25 milioni di euro di totale di bilancio, 250 dipendenti. Come noto, la *CSRD* è costruita in modo da applicarsi gradualmente a diversi tipi di imprese: enti di interesse pubblico (prima «ondata»), grandi imprese (seconda «ondata»), PMI quotate (terza «ondata»), nonché filiali e succursali di gruppi di paesi terzi con una presenza sufficiente nell'UE (quarta «ondata»).

³⁸ Regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023, che integra la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi di rendicontazione di sostenibilità, in *GUUE*, L del 22 dicembre 2023, p. 1 ss.

informazioni necessarie per comprendere e gestire (i) i rischi cui le imprese partecipate sono esposte a causa del cambiamento climatico e di altre questioni di sostenibilità nonché (ii) gli impatti che le imprese medesime sono suscettibili di produrre sulle persone e sull'ambiente. In tal modo, la *CSRD* contribuisce alla stabilità finanziaria e all'integrità ambientale, condizioni indispensabili affinché le risorse finanziarie confluiscono verso imprese che perseguono obiettivi di sostenibilità e la cui responsabilità e trasparenza siano rafforzate nei confronti di tutti gli *stakeholder* in merito alle loro performance di sostenibilità³⁹.

In pratica, le imprese rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sono tenute a descrivere, in una sezione *ad hoc* della relazione annuale sulla gestione, le procedure di dovuta diligenza attivate in relazione alle questioni di sostenibilità, nonché i principali impatti negativi, effettivi o potenziali, connessi alla loro attività e alla catena del valore, insieme alle misure e alle azioni intraprese per individuare, monitorare e prevenire tali impatti⁴⁰.

È evidente che la rendicontazione regolata dalla *CSRD*, imponendo alle imprese di comunicare informazioni rilevanti sotto il profilo della sostenibilità, richiede *indirettamente* che esse siano innanzitutto consapevoli dei corrispondenti impatti negativi, effettivi e potenziali. Tale consapevolezza deve necessariamente estendersi alla catena del valore, poiché, da un lato, nel contesto dei gruppi di imprese, le informazioni sulla sostenibilità devono essere incluse nella relazione annuale consolidata redatta dalla società capogruppo; dall'altro lato, le predette informazioni riguardano l'intera catena del valore globale, nell'accezione ampia adottata sia dagli *UNGPs* sia dalle Linee guida OCSE, con una possibile divergenza rispetto alla *CS3D*, che come vedremo considera la catena del valore in modo più restrittivo rispetto agli *UNGPs*⁴¹.

³⁹ Così la Commissione europea alle pp. 1-2 dell'*Explanatory Memorandum* della proposta di direttiva COM(2025) 81 final recante (come vedremo, *infra*, § 11) modifica della stessa *CSRD* e della *CS3D*.

⁴⁰ E. CORCIONE, *Meno diritti umani, più competitività? Alcune considerazioni sul pacchetto Omnibus proposto dalla Commissione europea*, in *Sidi Blog*, 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.sidiblog.org/2025/03/17/meno-diritti-umani-piu-competitivita-alcune-considerazioni-sul-pacchetto-omnibus-proposto-dalla-commissione-europea/>.

⁴¹ V. *infra*, nota 46. In argomento v. pure E. CORCIONE, *op. cit.*, pp. 168-169.

6. La direttiva sulla *due diligence* societaria ai fini di sostenibilità (CS3D)

Strettamente connessa e complementare a quella della trasparenza è la logica della responsabilità delle imprese per le conseguenze negative dei loro comportamenti che a sua volta, come anticipato, contraddistingue il recente approccio legislativo onnicomprensivo e globale dell'Unione.

Poiché la responsabilità presuppone l'esistenza di obblighi giuridici, è proprio la concettualizzazione, in termini generali e trasversali, di tali obblighi, in una con il relativo regime di *private enforcement* di cui si dirà, a costituire il nucleo centrale della già ricordata direttiva CS3D⁴².

Adottato il 13 giugno 2024 all'esito di aspre battaglie tra Commissione, Parlamento e Consiglio, nonché di altri portatori di interesse quali la società civile, il mondo accademico e i professionisti del settore, il testo della CS3D riflette una soluzione di compromesso che, ad avviso di alcuni, avrebbe «annacquato» la proposta iniziale della Commissione del 23 febbraio 2022 e perso l'occasione di recepire l'indirizzo impartito dal Parlamento europeo con la risoluzione del 10 marzo 2021⁴³.

Ciononostante, alla direttiva è stato pure riconosciuto il merito di compiere un passo importante nella direzione della tutela dei diritti umani e dell'ambiente, mirando essa – tra ambizione politica e realismo economico – a promuovere un comportamento aziendale sostenibile e responsabile lungo le catene globali del valore e a creare condizioni di parità («*level playing field*») per le imprese che operano all'interno dell'Unione europea. Poiché infatti l'UE conserva la propria essenza di organizzazione fondata su un progetto di natura economica, alla salvaguardia della competitività delle sue imprese essa deve comunque mirare, anche a costo di un indebolimento degli obiettivi politici alla base della direttiva. Di conseguenza (e con riserva di tornare sul punto in appresso⁴⁴), questo strumento legislativo rappresenta

⁴² S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 9. V. anche *infra*, § 8.

⁴³ B. KILIMCIOĞLU, T. KRUGER, T. VAN HOF, *The European Parliament's last plenary session & Private International Law*, 29 aprile 2024, disponibile all'indirizzo <https://conflictoflaws.net/2024/the-european-parliaments-last-plenary-session-private-international-law/?print=pdf>; il riferimento è alla risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)), P9_TA(2021)0073, con la quale il Parlamento ha invitato la Commissione a proporre l'adozione di norme UE per un obbligo globale di diligenza delle imprese.

⁴⁴ V. *infra*, § 10.

un tentativo di conciliare l'efficacia del dovere di vigilanza delle imprese europee con la tutela dei loro interessi commerciali⁴⁵.

La CS3D è il primo atto adottato da un'organizzazione internazionale a imporre obblighi giuridicamente vincolanti alle imprese transnazionali di tutti i settori⁴⁶ in relazione: (i) agli impatti negativi, effettivi e potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente, con riferimento alle proprie attività, a quelle delle loro controllate e alle operazioni dei partner commerciali lungo le catene di attività nonché (ii) all'adozione e all'attuazione di un «piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici» compatibile con gli obiettivi stabiliti dall'Accordo di Parigi⁴⁷.

Essa rende obbligatorio per tali imprese lo svolgimento della *due diligence* di sostenibilità aziendale, definita anche *due diligence* basata sul rischio in materia di diritti umani e ambiente: ispirata alla «*human rights due diligence*» di cui ai più volte citati UNGPs e Linee guida OCSE, trasforma in *hard law* la *soft law* internazionale dianzi richiamata, con rilevanti implicazioni per le imprese attive nell'UE, per i partner

⁴⁵ E. SILVA DE FREITAS, X. KRAMER, *The Corporate Sustainability Due Diligence Directive: PIL and Litigation Aspects*, 20 maggio 2024, disponibile all'indirizzo <https://conflictoflaws.net/2024/the-corporate-sustainability-due-diligence-directive-pil-and-litigation-aspects/>; S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 7; O. BOSKOVIC, *Extraterritoriality and the proposed directive on corporate sustainability due diligence, a recap*, in *Journal of Private International Law*, 2024, p. 117 ss.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, la CS3D si applica a quattro categorie di imprese: (i) le società con sede nell'UE che impiegano in media più di 1.000 dipendenti e realizzano un fatturato netto mondiale superiore a 450 milioni di euro; (ii) le imprese con sede nell'UE che non raggiungono singolarmente tali soglie, ma che sono società madri nell'UE di gruppi societari che soddisfano i criteri su base consolidata; (iii) specifiche entità che hanno concluso accordi di *franchising* o di licenza nell'UE; (iv) le imprese con sede in paesi terzi che soddisfano, all'interno dell'UE, le soglie di fatturato e i requisiti (diversi dal numero di dipendenti, che per queste imprese non è applicato) indicati per una delle tre categorie sopra elencate. Nel complesso, la Commissione europea (nel documento *Directive on Corporate Sustainability Due Diligence: Frequently asked questions* pubblicato il 25 luglio 2024) stima che la direttiva si applichi a circa 6.900 imprese. A tutti i settori industriali sono attribuiti i medesimi obblighi. La disposizione proposta dalla Commissione con l'obiettivo di introdurre obblighi più stringenti per i settori ad alto impatto – quali, ad esempio, l'agroalimentare, il tessile e l'estrattivo – è stata eliminata dal testo finale. La direttiva prevede soltanto due – ma molto significative – eccezioni. In primo luogo, il suo regime non comprende le catene di attività che svolgono la distribuzione, il trasporto, lo stoccaggio e lo smaltimento di prodotti soggetti a controlli all'esportazione ai sensi del regolamento (UE) 2021/821, nonché di armi, munizioni o materiale bellico soggetti a controlli all'esportazione nazionali (v. l'art. 3, lett. g, punto 2 della CS3D). In secondo luogo, la direttiva limita la propria applicazione esclusivamente alle catene di attività a monte (*upstream*) delle imprese finanziarie, escludendo così dall'ambito di applicazione dei nuovi obblighi introdotti i partner commerciali a valle (*downstream*) che ricevono i loro servizi e prodotti (v. i considerando n. 51 e n. 26).

⁴⁷ V. l'art. 1, par. 1, lett. a) e lett. c), della CS3D.

commerciali lungo le loro catene globali del valore e per i portatori di interesse coinvolti⁴⁸.

Al fine di evitare proprie responsabilità, le grandi imprese devono quindi organizzarsi in modo tale da essere in grado di conoscere, monitorare, prevenire e mitigare i rischi di impatti negativi sull'ambiente e sui diritti umani che possono verificarsi lungo la catena delle operazioni, anche per effetto delle attività delle aziende partner con cui intrattengono rapporti; quale che sia il segmento rilevante della catena, la *due diligence* si traduce in misure organizzative e in azioni preventive e mitigative, piuttosto che riparatorie (cd. *proactive risk management*). Le conseguenze per i danni causati dai partner ricadono sulle imprese obbligate qualora venga accertato che esse hanno mancato nell'adempimento degli obblighi di *due diligence* relativi alla mappatura dei rischi, ai controlli effettuati e alle misure e garanzie da essi richieste per prevenire e mitigare impatti prevedibili⁴⁹.

La sintesi degli obblighi di *due diligence* imposti dalla direttiva è contenuta nell'art. 5, mentre i successivi artt. 7-16 ne specificano e articolano il contenuto; le disposizioni centrali sono sancite dagli artt. 10 e 11. Questi ultimi stabiliscono, rispettivamente, il dovere di prevenire e mitigare i potenziali impatti negativi (art. 10) e di porre fine agli impatti negativi effettivi (art. 11). Ai sensi dell'art. 7, la *due diligence* va integrata in tutte le politiche e nei sistemi di gestione del rischio rilevanti, il piano aziendale adeguato e gli impatti negativi effettivi e potenziali individuati e valutati, stabilendone le priorità (artt. 8-9). Questa mappatura dei rischi dovrebbe consentire la piena conformità agli artt. 10 e 11: le imprese sono chiamate ad adottare un codice di condotta che descriva le regole e i principi da rispettare al loro interno, da parte delle controllate e dei partner commerciali diretti o indiretti (art. 7, par. 2, lett. b); nonché, se necessario, un piano di azione preventiva, in ragione della natura o della complessità delle misure richieste per la prevenzione, e un piano di azione correttiva. Inoltre, le imprese sono tenute a porre rimedio agli impatti negativi effettivi (art. 12) e a istituire meccanismi per la presentazione di reclami da parte delle vittime di impatti negativi effettivi o potenziali, nonché di sindacati o ONG. L'adempimento di tali obblighi deve essere riportato in una dichiarazione annuale che le imprese sono tenute a pubblicare sul proprio sito *web* (art. 16).

⁴⁸ K. BUHMANN, L. FELD, *Shifting boundaries*, cit., p. 371.

⁴⁹ L.F. PASTORINO, M. RANIELI, *L'origine "sostenibile" del cibo*, cit., p. 347.

Tale dichiarazione annuale, insieme agli altri documenti da predisporre in conformità agli obblighi appena menzionati, riflette la logica di trasparenza che, come visto, caratterizza il processo legislativo dell'Unione in questo ambito; con essa, si salda e si combina, sostanziandosi nello stesso complesso degli obblighi surrichiamati, quella della responsabilità, che dà luogo a un vero e proprio regime di *accountability* delle imprese interessate nei confronti sia della società civile (responsabilità sociale), sia delle altre imprese lungo le loro catene del valore (responsabilità commerciale)⁵⁰.

7. Il contenuto materiale degli obblighi di *due diligence* ambientale

Ai fini della determinazione del contenuto materiale degli obblighi di *due diligence*, e in particolare del collegamento della relativa procedura con gli standard e i livelli di tutela rilevanti, la direttiva ha scelto la strada del riferimento a disposizioni sostanziali preesistenti in materia di ambiente e di diritti umani (il cosiddetto «approccio per rinvio» o «tecnica del riferimento»)⁵¹.

Sebbene tale impostazione presenti il vantaggio di garantire un livello relativamente elevato di chiarezza e certezza giuridica (senza richiedere nuovi interventi legislativi), la sua applicazione nel contesto della direttiva è stata criticata perché eccessivamente selettiva. In tal senso, si è rimarcato che essa riflette uno standard occidentale piuttosto che globale, censurandosene, in ogni caso, lo scostamento dagli *UNGPs*, i quali riconoscono che «le imprese possono incidere praticamente sull'intero spettro dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale» ed escludono coerentemente che i diritti umani suscettibili di violazione da parte delle imprese multinazionali possano essere individuati mediante un elenco chiuso⁵².

Al riguardo, nonostante nel Preambolo si affermi che «tutte le imprese hanno la responsabilità di rispettare i diritti umani, che sono universali,

⁵⁰ S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 9. V. anche *infra*, § 8.

⁵¹ D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., pp. 284-285.

⁵² Così il commentario al principio 12 degli *UNGPs*; v. pure, ancora, D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., p. 285, e A. FACCHINETTI, *Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive protect indigenous peoples' right to food? Assessment and future prospects*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2025, p. 86 ss., spec. pp. 89-90.

indivisibili, interdipendenti e interconnessi»⁵³, la direttiva definisce gli «impatti negativi sui diritti umani» con riferimento non a tutti i diritti umani tutelati a livello internazionale, ma soltanto a un loro insieme, quale si trova esplicitamente incluso nella Parte I dell'Allegato (cfr. art. 3, par. 1, lett. c) della CS3D. Lo stesso vale per la nozione di «impatto ambientale negativo», alla quale sono ricondotte le violazioni «dei divieti e degli obblighi elencati nella Parte I, Sezione 1, punti 15 e 16, e nella Parte II dell'Allegato» alla direttiva, «tenendo conto della legislazione nazionale collegata alle disposizioni degli strumenti ivi elencati» (cfr. art. 3, par. 1, lett. b, della CS3D)⁵⁴.

Inoltre, il trasferimento del «modello dei diritti umani» alla *due diligence* ambientale solleva una serie di rischi e interrogativi.

In primo luogo, un obbligo di *due diligence* ambientale il cui ambito materiale si fondi esclusivamente sul rinvio ai trattati ambientali internazionali potrebbe condurre a un risultato parziale e inadeguato, caratterizzato da lacune normative. Come si è verificato, ad esempio, rispetto alla dianzi ricordata legge tedesca sulla *due diligence* nelle catene di approvvigionamento, tale approccio conduce ad affrontare le questioni ambientali in modo limitato e selettivo. Seguendo questa impostazione, e quindi circoscrivendo l'ambito materiale della *due diligence* ambientale esclusivamente sulla base degli accordi ambientali internazionali, si rischia verosimilmente di coprire solo una parte dei casi che sorgeranno nel tempo. Nel campo della tutela ambientale, infatti, e a differenza di quanto avviene per i diritti umani, non esiste un *corpus* completo di accordi internazionali in grado di regolare la maggior parte, se non la totalità, delle questioni rilevanti in materia di danno. Nonostante l'elevato numero di accordi in materia di ambiente, il diritto internazionale pattizio in questo settore è caratterizzato da una natura fortemente frammentaria. Pertanto, principi fondamentali quali l'approccio precauzionale, centrale nel diritto UE dell'ambiente, rischiano di essere insufficientemente riflessi se il perimetro materiale della *due diligence* ambientale è determinato mediante la tecnica in esame⁵⁵.

⁵³ V. il considerando n. 7 della CS3D.

⁵⁴ In argomento v. S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 9; A. FACCHINETTI, *Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., pp. 90-91.

⁵⁵ D. KREBS, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law*, cit., pp. 286-287.

In secondo luogo, la conversione di norme ambientali pattizie direttamente vincolanti solo per gli Stati in obblighi individuali per le imprese private può risultare più complessa rispetto all'analoga operazione riferita ai trattati sui diritti umani. Alcune tipologie di norme ambientali internazionali – come gli standard-obiettivo fondamentali, gli obiettivi di riduzione, gli obblighi di cooperazione e le disposizioni procedurali – sono difficili, se non impossibili, da tradurre in standard o obblighi individuali per le imprese.

A tale rilievo è peraltro possibile replicare che in questo settore, in continua evoluzione, nella prassi si possono già registrare tentativi di traduzione anche di accordi ambientali formulati in termini generali in obblighi concreti e individuali, in quanto tali idonei, appunto, a costituire oggetto di un dovere di diligenza a carico delle imprese⁵⁶.

In questo senso, l'approccio adottato dalla direttiva, che elenca nell'Allegato (Parte II) – analogamente a quanto avviene per i diritti umani – gli obblighi e i divieti previsti dalle convenzioni ambientali multilaterali ivi richiamate, rappresenta probabilmente una soluzione praticabile per superare le suaccennate difficoltà. In questo modo, non solo gli strumenti internazionali in materia ambientale vengono specificamente richiamati ed elencati, ma, mediante una tecnica legislativa particolarmente interessante e utile per le imprese, vengono anche enucleati ed estrapolati – formalizzandone il contenuto sostanziale – i «diritti e gli obblighi» derivanti dai loro testi e dalle singole disposizioni⁵⁷.

Tanto più che, come chiarito dalla Commissione europea, (i) ai fini dell'operatività della CS3D «sono selezionate esclusivamente le convenzioni ambientali i cui requisiti siano sufficientemente precisi e chiari e che creino divieti e obblighi direttamente applicabili dalle imprese, senza la necessità di ulteriori misure da parte degli Stati contraenti» e (ii) l'Allegato (punto 15) «copre qualsiasi degrado ambientale misurabile – quale l'alterazione dannosa del suolo, l'inquinamento delle acque o dell'aria, le emissioni nocive, il consumo eccessivo di acqua, il degrado del territorio e qualsiasi altro impatto sulle risorse naturali – che comprometta i

⁵⁶ V. ancora D. KREBS, *op. loc. ult. cit.*, che, quale esempio recente e particolarmente significativo di precedente nel quale l'esistenza di un dovere di diligenza in capo a una società privata è stato fondato, tra l'altro, sull'Accordo di Parigi, richiama la decisione del Tribunale distrettuale dell'Aia, *Milieudefensie v Shell* (2021), C/09/571932/HA ZA 19-379, par. 4.4.26 ss., ove si afferma che «gli obiettivi dell'Accordo di Parigi rappresentano le migliori acquisizioni scientifiche disponibili nel campo della scienza climatica».

⁵⁷ Di questo avviso S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 10.

diritti umani o incida in modo sostanziale sui servizi ecosistemici che contribuiscono al benessere umano»⁵⁸.

8. Il regime di *enforcement*

La *CS3D* si distingue inoltre per un regime di *enforcement* particolarmente solido e articolato, che ai sensi dell'art. 24 comprende una vigilanza amministrativa pubblica affidata, ex art. 25, a un'autorità indipendente dotata di poteri investigativi sufficienti a garantirne l'effettività. Giusta l'art. 27, inoltre, essa impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni «efficaci, proporzionate e dissuasive», in particolare ammende e l'esclusione temporanea o permanente, tra l'altro, dagli appalti pubblici e dagli aiuti di Stato.

A differenza della sopra menzionata legge tedesca sulla *due diligence* nelle catene di approvvigionamento, la direttiva non si limita a introdurre una responsabilità amministrativa delle imprese – già presente, ad esempio, anche in Francia, Paesi Bassi, Norvegia, Svizzera e Regno Unito – ma, come anticipato, in aggiunta e in modo esplicito istituisce (analogamente alla normativa francese) una responsabilità civile delle imprese a favore delle vittime dei danni causati dai loro impatti negativi. Ragione questa per cui la *CS3D* è stata definita una vera e propria pietra miliare nel panorama del processo, sin qui tratteggiato, di *normative hardening* in materia di imprese e diritti umani⁵⁹.

Tra le sue disposizioni centrali figura infatti – per lo meno stando alla versione attualmente in vigore – l'art. 29, che stabilisce la responsabilità civile delle imprese per i danni causati in violazione delle disposizioni della direttiva e che riconosce alle vittime di tali danni il diritto di chiederne il risarcimento.

Per come è attualmente formulata, quindi, la direttiva comporterebbe l'introduzione, negli ordinamenti di tutti gli Stati membri, di un regime uniforme di responsabilità delle società capogruppo (o capofila) per l'inadempimento degli obblighi di *due diligence* che determini violazioni (dei diritti umani o) dell'ambiente lungo l'intera catena di attività dell'impresa. L'attribuzione della responsabilità civile alle imprese

⁵⁸ V. il già cit. (*supra*, nota 46) documento *Directive on Corporate Sustainability Due Diligence: Frequently asked questions*, p. 9.

⁵⁹ R. MICHAELS, A. SOMMERFELD, *The EU Sustainability Directive and Jurisdiction*, *Eapil Blog*, 2023, disponibile all'indirizzo <https://eapil.org/2023/08/03/the-eu-sustainability-directive-and-jurisdiction/>.

dipenderebbe dunque da un'errata (o mancata) attuazione degli obblighi di dovuta diligenza, e quindi avrebbe luogo non automaticamente, ma subordinatamente alla dimostrazione dell'esistenza di un nesso causale tra gli impatti negativi verificatisi nella catena del valore e l'inesatta attuazione degli obblighi predetti gravanti sulla controllante o impresa *leader*⁶⁰.

La versione ad oggi vigente dell'art. 29 della *CS3D* include inoltre una serie di requisiti procedurali che gli Stati membri devono garantire e che concernono, ad esempio, i termini di prescrizione dell'azione di risarcimento e la loro decorrenza; i costi del procedimento; la legittimazione a ottenere misure ingiuntive; il diritto delle vittime di autorizzare ONG o associazioni di categoria ad agire in giudizio; l'accesso a informazioni rilevanti.

Il regime di responsabilità civile attualmente delineato nella direttiva è stato peraltro criticato in ragione di incoerenze e lacune che, oltre a riguardare la questione più generale dell'effettiva efficacia complessiva del regime medesimo (essenzialmente dovuta alla mancanza di disposizioni di diritto internazionale privato, oggetto di numerose trattazioni in dottrina⁶¹), interessano anche gli obblighi relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Il vigente art. 22 della *CS3D* prevede che le imprese adottino e attuino piani di transizione volti a garantire che il loro modello di business e la loro strategia siano compatibili con un'economia sostenibile e con la limitazione del riscaldamento globale a 1,5 °C, in linea con l'Accordo di Parigi e con l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica. Ai sensi della medesima disposizione, tali piani devono contenere, ove opportuno, obiettivi assoluti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per gli ambiti *scope 1*, *scope 2* e *scope 3*, per ciascuna categoria significativa. Nonostante l'introduzione di obblighi siffatti a carico delle imprese, l'art. 29 non menziona espressamente l'art. 22 tra le disposizioni la cui violazione determina l'insorgere della responsabilità civile. Ne consegue che, a rigore, le imprese non possono essere ritenute civilmente responsabili per il mancato rispetto degli obblighi in materia di cambiamenti climatici specificamente introdotti dall'art. 22, essendo la loro applicazione

⁶⁰ In dottrina, per tutti, A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive: a Human Rights-Based Assessment*, in *Dir. comm. int.*, 2024, p. 857 ss., spec. p. 875.

⁶¹ A proposito della quale v. quanto brevemente osservato *infra*, nel § 10.

demandata unicamente alle autorità di vigilanza ai sensi del sopra menzionato art. 24⁶².

9. Obblighi di *due diligence* e clausole contrattuali

Il contratto è considerato dalla direttiva uno strumento-chiave per l'adempimento dei summenzionati obblighi di *due diligence* da parte delle imprese transnazionali, chiamate a imporre ai propri partner commerciali diretti e indiretti il rispetto degli standard, dei codici di condotta e delle regole etiche previamente integrati nella loro *policy* aziendale⁶³. Una volta adottati tali standard (o codici di condotta o regole etiche), le imprese obbligate devono fare in modo che i partner vi si conformino: quando il rapporto commerciale è diretto, le norme etiche e gli standard in questione devono essere incorporati nel contratto; quando invece il rapporto è solo indiretto, la situazione risulta più complessa.

In ogni caso, le *TNCs* devono adoperarsi per ottenere «garanzie contrattuali»⁶⁴, il che implica che i partner commerciali diretti riflettano i predetti standard (o codici di condotta o regole etiche) nei loro rapporti con la controparte (partner commerciale indiretto della *TNC*), oppure che le *TNCs* stipulino contratti di *due diligence* con i propri partner commerciali indiretti (cosiddetto *contractual cascading* o contratti di vigilanza), aventi come unico scopo la regolazione degli obblighi di *due diligence* di questi ultimi, con esclusione di qualsiasi contenuto commerciale. Le garanzie contrattuali devono infine essere accompagnate da misure adeguate di verifica della conformità⁶⁵.

⁶² M. NIOCHE, *Le contentieux international privé fondé sur le devoir de vigilance*, cit., pp. 291-292. Secondo A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., pp. 883-888, peraltro, l'obbligo delle imprese concernente i piani di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici ai sensi dell'art. 22 della *CS3D*, in una con i doveri di dovuta diligenza della direttiva medesima, favoriranno comunque, anche alla luce delle statuizioni della Corte d'appello dell'Aja del 12 novembre 2024 nel caso *Milieudéfensie v Shell* (che pure, come noto, ha riformato la sopra citata – v. la nota 56 – decisione della *District Court* del 26 maggio 2021) un incremento del contenzioso sulla responsabilità delle imprese per il *climate change* correlato a violazioni dei diritti umani.

⁶³ V. gli artt. 10 e 11 della *CS3D*.

⁶⁴ V. il considerando n. 48 della *CS3D*.

⁶⁵ V. l'art. 10, par. 5 della direttiva; K. BUHMANN, L. FELD, *Shifting boundaries*, cit., p. 382; A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., p. 875.

Sebbene l'uso del contratto sia da tempo considerato un mezzo efficace per disciplinare le catene transnazionali di attività⁶⁶, è significativo che il suo utilizzo sia ora esplicitamente riconosciuto da un atto legislativo che contiene disposizioni specifiche, tra cui quelle relative alle clausole standard da inserire nei contratti (art. 18), nonché all'obbligo per gli Stati membri di adeguare il diritto interno affinché i contratti siano idonei a svolgere tale funzione (art. 10, par. 6, e art. 11, par. 6). Per lo meno sulla base dell'attuale versione della direttiva, gli Stati membri sono anche tenuti a garantire che il diritto interno consenta la sospensione o persino la risoluzione del contratto qualora il mantenimento del rapporto contrattuale possa dar luogo a impatti negativi in materia di (diritti umani o) ambiente (art. 10, par. 6, lett. b e 3° c., e art. 11, par. 7, 3° c.).

La cessazione dei rapporti commerciali costituisce un rimedio utile a disincentivare collaborazioni con, nonché ad esercitare pressione su, partner che violano gli standard ambientali. Tuttavia, tale obbligo può comportare che le imprese siano costrette a escludere dalla propria catena di fornitura partner essenziali, dai cui servizi e prodotti dipendono, pur in assenza di fonti alternative ragionevoli⁶⁷.

È probabilmente anche sulla scorta di considerazioni di questo tipo che la direttiva stabilisce che, qualora si verifichi un impatto ambientale negativo nell'ambito delle attività di uno dei suoi partner, l'impresa è comunque tenuta a procedere a una «uscita responsabile» dal rapporto commerciale. Ciò implica che, prima di sospendere o risolvere il rapporto, l'impresa debba valutare se gli impatti negativi derivanti da tale decisione sarebbero maggiori e, di conseguenza, possa decidere di non sospendere o risolvere il contratto oppure di adottare le misure appropriate per prevenire, mitigare o porre fine agli impatti derivanti dalla sospensione o dalla risoluzione⁶⁸.

L'utilizzo delle clausole contrattuali come strumento per garantire il rispetto dei diritti umani è stato un tema controverso nel corso dei negoziati della direttiva. Alcuni commentatori e ONG hanno infatti evidenziato il rischio che, attraverso l'esercizio dell'autonomia negoziale, le *TNCs*

⁶⁶ V. ad es., negli USA, le *ABA Model clauses* consultabili in S.A. MASLOW, D.V. SNYDER (a cura di), *Contracts for Responsible and Sustainable Supply Chains: Model Contract Clauses, Legal Analysis, and Practical Perspectives*, Chicago, 2023.

⁶⁷ A. BONFANTI, *EU Corporate Sustainability at a Crossroads: The Omnibus Proposal to Amend the EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence and Its Ongoing Negotiation*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2025, p. 532 ss., spec. p. 536.

⁶⁸ V. l'art. 11, par. 7 della direttiva e, in dottrina, ancora A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., p. 876.

possano eludere i propri obblighi di *due diligence*, trasferendoli sui partner commerciali, spesso piccole o medie imprese («PMI»). In senso contrario, si è peraltro fatto valere che le specificazioni contenute nel testo della direttiva sarebbero idonee a evitare tale rischio: le garanzie contrattuali devono essere concepite in modo da assicurare un'equa ripartizione delle responsabilità tra l'impresa e i partner commerciali e, quando siano richieste a una PMI, le condizioni devono essere eque, ragionevoli e non discriminatorie. L'impresa deve inoltre fornire alle PMI adeguate misure di assistenza e supporto e sostenere i costi delle verifiche di terzi indipendenti nonché misure di *capacity building*, formazione, miglioramento dei sistemi di gestione del rischio e supporto finanziario⁶⁹.

In attesa degli orientamenti relativi a clausole modello che la Commissione ha il compito di adottare entro gennaio 2027, un insieme di standard contrattuali volti a integrare gli obblighi di *due diligence* nei contratti di fornitura in conformità ai requisiti stabiliti dalla direttiva è attualmente in corso di elaborazione ad opera del *Working Group on European Model Contract Clauses on Business and Human Rights*⁷⁰. A tal fine, gli standard enfatizzano l'importanza della cooperazione tra fornitori e acquirenti, della condivisione delle informazioni e di condizioni contrattuali eque, di pratiche di acquisto e di uscita dai rapporti commerciali responsabili, di meccanismi di riparazione in materia di diritti umani.

10. Obiettivi di *level playing field* e lacune di diritto internazionale privato

Le disposizioni sin qui brevemente descritte della *CS3D* costituiscono indice inequivoco della chiara ambizione politica da cui è essa animata di rendere le grandi imprese transnazionali protagoniste della diffusione dei valori europei di sviluppo sostenibile, trasformandole in veri e propri promotori di norme e standard lungo le catene globali del valore⁷¹.

Questa ambizione si riflette pure nell'ambito di applicazione extraterritoriale della direttiva medesima che, includendo anche imprese non europee sulla base del fatturato realizzato nel mercato interno⁷², si rivela

⁶⁹ In tal senso v. gli artt. 10, par. 5 e 11, par. 6 nonché il considerando n. 46 della *CS3D*.

⁷⁰ <https://www.responsiblecontracting.org/emcs>.

⁷¹ S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., p. 7; sul tema, più ampiamente, v. altresì C. GAMBINO, *Diritto UE e sostenibilità delle catene globali del valore: tra extraterritorialità e Brussels Effect*, in *Papers di diritto europeo*, 2025, p. 41 ss.

⁷² V. *supra*, nota 46.

altresì funzionale al perseguimento dell'ulteriore obiettivo del legislatore UE di favorire il *level playing field* tra queste imprese e quelle europee.

E, come opportunamente osservato in dottrina, nel contesto in esame l'obiettivo di creare un *level playing field* presenta una «duplice dimensione»: da un lato, riguarda le condizioni concorrenziali nel mercato interno tra le imprese transnazionali dell'UE; dall'altro, mira a estendere le regole comuni in materia di *due diligence* al di fuori del mercato interno (*cross-border level playing field*). In mancanza di tale estensione, infatti, le imprese dell'UE attive a livello globale sarebbero soggette agli obblighi di dovuta diligenza, mentre ne andrebbero esenti i loro concorrenti extra-UE. La realizzazione di un effettivo *level playing field* presuppone dunque che anche le imprese transnazionali non appartenenti all'Unione, operanti a livello globale e, almeno in parte, nel mercato interno, siano assoggettate agli stessi obblighi di *due diligence* gravanti su quelle europee.

Tuttavia, dall'analisi della CS3D condotta nella prospettiva della sua concreta capacità di realizzare il *level playing field* nei termini sopra indicati, emerge che l'ambito di applicazione personale e materiale nonché le (già evocate) lacune e carenze in materia di diritto internazionale privato rendono tale capacità quanto meno discutibile⁷³.

Più di preciso, sotto il profilo della sfera soggettiva di applicazione, il limite della direttiva risiede nella portata non universale degli obblighi di *due diligence*, mentre il possibile ostacolo connesso al suo campo materiale di operatività consiste nel fatto che diversi aspetti del regime di responsabilità, tanto per gli illeciti civili, quanto per quelli contrattuali, potrebbero differire da Stato membro a Stato membro, determinando fenomeni di frammentazione normativa e il rischio di *forum shopping* da parte delle imprese transnazionali. Pressoché assenti nella direttiva sono, inoltre (come accennato), le norme di conflitto, fatta eccezione per l'attuale art. 29, par. 7, che qualifica di «applicazione necessaria» le disposizioni nazionali di recepimento del regime di responsabilità civile di cui all'art. 29 medesimo.

Rinviando agli approfondimenti già ampiamente svolti in dottrina a proposito delle ripercussioni di quest'ultima lacuna sulla reale incisività del

⁷³ M. HO-DAC, *Level playing field en matière de devoir de vigilance des entreprises: Entre harmonisation des droits et coordination des ordres juridiques*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 633 ss., spec. p. 636.

regime di *private enforcement* congegnato dalla CS3D⁷⁴, se ne tratteranno brevemente in appresso le ricadute sull'efficacia e sull'effettività delle sopra ricordate disposizioni concernenti l'utilizzo dello strumento contrattuale in chiave di adempimento degli obblighi di *due diligence*.

Difficoltà di non poco momento si pongono in particolare rispetto ai contratti rientranti nella disciplina del regolamento Roma I⁷⁵, che in mancanza di scelta delle parti spesso condurrebbe all'applicazione di una legge di Stato terzo.

Come visto, le *TNCs* sono chiamate ad adempiere agli obblighi di *due diligence* integrandoli nei contratti conclusi, direttamente o indirettamente, con i propri partner commerciali.

La questione della legge applicabile a tali contratti risulta pertanto centrale per l'effettivo adempimento degli obblighi in questione. Come già ricordato, ad esempio, l'impresa transnazionale deve essere posta nella condizione di legittimamente sospendere o risolvere i rapporti commerciali con partner responsabili di impatti negativi, qualora non sia praticabile l'adozione di misure correttive alternative. Ciò è chiaramente presupposto dalla direttiva, la quale impone alle imprese di assumere le misure necessarie nei confronti dei rapporti commerciali «laddove la legge che disciplina tali rapporti lo consenta» (artt. 10, par. 6, e 11, par. 7).

Al riguardo, difficoltà possono sorgere qualora il contratto sia disciplinato dalla legge di un Paese extra-UE. Come noto, il regolamento Roma I prevede che, in mancanza di una scelta delle parti, la legge applicabile sia quella del contraente tenuto a effettuare la prestazione caratteristica (generalmente, il fornitore). Pertanto, qualora il partner commerciale sia stabilito o abbia la propria sede in un Paese extra-UE,

⁷⁴ *Ex multis*, v. L. CARPANETO, *Due Diligence, Chain of Activities and protection of Human Rights under EU (Private International) Law*, in AA.VV., *The Enforcement of the ESG Principles in a Transnational Dimension*, Torino, 2026, p. 23 ss.; O. FERACI, *Contenzioso climatico e diritto internazionale privato dell'Unione europea*, Torino, 2025; A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, *cit.*; O. BOSKOVIC, *Extraterritoriality and the proposed directive*, *cit.*; R. MICHAELS, A. SOMMERFELD, *The EU Sustainability Directive and Jurisdiction*, *cit.*; N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, tra diritto internazionale pubblico e privato*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2023, p. 661 ss.

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), in *GUUE*, L 177 del 4 luglio 2008, p. 6 ss.

Roma I conduce all'applicazione della legge dello Stato terzo in cui tale partner è stabilito⁷⁶.

Inoltre, al fine di evitare che le *TNCs* eludano gli obblighi di *due diligence* trasferendo il relativo onere sulle PMI che fanno parte della loro catena di attività, la direttiva impone di sostenere le PMI affinché siano in grado di conformarsi ai codici di condotta e ai piani di prevenzione delle stesse *TNCs*. Anche sotto questo profilo, l'applicazione ai contratti rilevanti delle leggi degli Stati membri che recepiscono la direttiva appare cruciale. In altri termini, è essenziale che le imprese multinazionali non aggirino la disposizione della direttiva relativa al sostegno alle PMI mediante la scelta della legge di uno Stato extra-UE.

Di conseguenza, si raccomanda alle imprese multinazionali di avvalersi dell'autonomia contrattuale prevista dal regolamento Roma I al fine di imporre alle controparti la scelta della legge di uno Stato membro. Ciò solleva ulteriori interrogativi, ossia se: (i) tale scelta possa rientrare tra le «garanzie contrattuali» che, come visto, la direttiva impone alle imprese multinazionali di ottenere dai propri partner commerciali; (ii) le disposizioni di diritto contrattuale necessarie per l'effettivo adempimento del dovere di vigilanza (quali, ad esempio, le norme che consentono la sospensione dei rapporti contrattuali) debbano essere qualificate di «applicazione necessaria» (*lois de police*)⁷⁷.

La risposta affermativa al quesito sub (ii), che ha trovato sostegno in dottrina, risulterebbe particolarmente utile nei casi sopra menzionati in cui, in virtù dell'applicazione del regolamento Roma I, la legge regolatrice del contratto sia quella di uno Stato terzo, con la conseguenza che le disposizioni del diritto interno degli Stati membri di recepimento della direttiva risulterebbero irrilevanti⁷⁸.

Tale esito potrebbe quindi essere evitato qualificando le norme interne di recepimento della direttiva che introducono standard contrattuali conformi agli obblighi di *due diligence* alla stregua di norme internazionalmente imperative, in analogia a quanto espressamente stabilito dal dianzi citato art. 29, par. 7, della *CS3D* per le norme interne in materia di responsabilità civile extracontrattuale. Esse potrebbero così venire in rilievo sulla base dell'art. 9 del regolamento Roma I, che come ben noto impone il rispetto delle norme di applicazione necessaria della legge del foro

⁷⁶ S. CLAVEL, *La directive «Devoir de Vigilance» (CS3D)*, cit., pp. 23-24.

⁷⁷ S. CLAVEL, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁸ A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., p. 878.

e, ove opportuno e nella misura in cui rendano l'esecuzione del contratto illecita, anche di quelle del Paese nel quale le obbligazioni derivanti dal contratto devono essere, o sono state, eseguite. La difficoltà di simile qualificazione dell'intero quadro normativo in materia di dovuta diligenza – o quantomeno delle sue disposizioni principali – come norme di applicazione necessaria risiede naturalmente nell'espressa limitazione che l'(attuale) art. 29, par. 7, della direttiva compie del proprio disposto al solo regime di responsabilità civile di cui all'art. 29 medesimo. Qualora, nondimeno, tale qualificazione risultasse ammissibile, le garanzie contrattuali non potrebbero sottrarsi al rispetto degli standard europei introdotti dalla direttiva, anche nel caso in cui il contratto fosse disciplinato dalla legge di uno Stato terzo, con l'effetto di impedire che, mediante la conclusione del contratto, le imprese eludano i propri obblighi di dovuta diligenza⁷⁹.

11. Le modifiche del pacchetto *Omnibus I*: un passo avanti per la competitività dell'industria europea o una marcia indietro per le politiche UE di sostenibilità ambientale?

A meno di un anno di distanza dalla entrata in vigore della *CS3D*, il suo testo e quello della *CSRD* sono tornati all'esame del legislatore dell'Unione per la revisione di alcune disposizioni-chiave.

Trattasi, come ben noto, della proposta di emendamenti preannunciata e preparata, a gennaio 2025, dalla comunicazione *Bussola per la Competitività*⁸⁰, con la quale la Commissione, rifacendosi al Rapporto di Mario Draghi del settembre 2024⁸¹, affermava l'esigenza di rafforzare la capacità delle imprese UE – specie le PMI – di competere a livello globale, per far fronte al mutato quadro economico e geopolitico internazionale. A tal fine, tra le azioni da intraprendere essa indicava la semplificazione del contesto normativo, la riduzione degli oneri e l'incremento di rapidità e flessibilità⁸², sulla base della considerazione che «la complessità, la varietà

⁷⁹ V. ancora A. BONFANTI, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, cit., p. 879.

⁸⁰ Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 29 gennaio 2025, *Bussola per la competitività dell'UE*, COM(2025) 30 final, p. 17.

⁸¹ Redatto, come ben noto, su incarico della stessa Commissione, il rapporto di Mario Draghi, dal titolo “*The future of European competitiveness*”, è consultabile al [link](http://www.commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en) www.commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

⁸² V. la Comunicazione *Bussola per la competitività*, cit., p. 3.

e la durata delle procedure di autorizzazione e amministrative rendono l'Europa meno attraente di altre regioni sul piano degli investimenti»⁸³.

È su queste premesse che il pacchetto cd. *Omnibus I* di febbraio 2025 ha, da un lato e in un primo tempo, con l'adozione e l'entrata in vigore della direttiva (UE) 2025/794 denominata «*Stop the clock*», posticipato i termini a decorrere dai quali gli Stati membri sono tenuti ad applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità rispettivamente stabiliti (come visto) dalle direttive *CSRD* e *CS3D*⁸⁴; dall'altro lato e con la direttiva (UE) 2026/470 denominata «*Omnibus I*»⁸⁵, sfruttando la dilatazione temporale così ottenuta, modificato – nell'ottica, per l'appunto, della semplificazione – alcune disposizioni sostanziali di entrambe le predette direttive, «senza comprometter[n]e gli obiettivi strategici»⁸⁶.

⁸³ V. la Comunicazione *Bussola per la competitività*, cit., p. 17.

⁸⁴ Il riferimento è alla direttiva (UE) 2025/794 del 14 aprile 2025 che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri sono tenuti ad applicare taluni obblighi in materia di rendicontazione di sostenibilità e di dovere di diligenza delle imprese, in *GUUE*, L del 16 aprile 2025, p. 1 ss., il cui termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre 2025. Essa rinvia di due anni, ossia al 2028, l'adempimento degli obblighi di rendicontazione stabiliti dalla *CSRD* (cfr. considerando n. 3 e n. 4 e art. 1, che modifica l'art. 5, par. 2, della *CSRD*). Il rinvio non si applica alle grandi imprese che sono enti di interesse pubblico con più di 500 dipendenti in media nel corso dell'esercizio finanziario, né agli enti di interesse pubblico che sono società madri di un grande gruppo con più di 500 dipendenti in media, su base consolidata, alle date di bilancio nel corso dell'esercizio finanziario. Tali soggetti sono tenuti a rendicontare già nel 2025 per gli esercizi finanziari che iniziano il 1° gennaio 2024 o successivamente (considerando n. 3). Analogamente (e in un'ottica di coordinamento), differisce di un anno (dal 26 luglio 2026 al 26 luglio 2027) il termine di recepimento da parte degli Stati membri della *CS3D* e (dal 26 luglio 2027 al 26 luglio 2028) l'avvio della prima fase applicativa per la prima «ondata» di imprese (le più grandi) obbligate. Tutte le altre imprese saranno tenute a conformarsi alla direttiva dal 26 luglio 2029.

⁸⁵ Direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, in *GUUE*, L del 26 febbraio 2026, p. 1 ss. La direttiva, la cui data di entrata in vigore è il 18 marzo 2026, ha anzitutto rinviato di un ulteriore anno il recepimento della *CS3D*, che quindi slitta al 28 luglio 2028, con gli obblighi per le imprese che scatteranno da luglio 2029, mentre per la *CSRD* il termine di trasposizione è il 19 marzo 2027.

⁸⁶ V. p. 2 dell'*Explanatory Memorandum* della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, COM(2025) 81 final, del 26 febbraio 2025; tale proposta, unitamente a quella della direttiva *Stop the clock*, cit., faceva appunto parte del pacchetto denominato *Omnibus I*, a proposito del quale v. le informazioni disponibili al seguente indirizzo

In sostanza, le modifiche alla *CSRD* attengono al suo ambito soggettivo di efficacia, ridotto di circa l'80% rispetto alla versione originaria⁸⁷. In base al nuovo testo, infatti, (i) solo le imprese con più di 1.000 dipendenti e oltre 450 milioni di euro di ricavi netti annui restano tenute alla rendicontazione⁸⁸, mentre (ii) alle imprese sottosoglia cd. protette, che fanno parte della catena del valore dell'impresa obbligata ma non superano i parametri predetti, è lasciata la libertà di utilizzare gli standard di rendicontazione volontaria («*sustainability reporting standards for voluntary use*») che la Commissione dovrebbe pubblicare con atto delegato entro quattro mesi dall'entrata in vigore della direttiva *Omnibus I*⁸⁹; nel frattempo, tali imprese possono limitarsi a fornire le informazioni di cui alla raccomandazione (UE) 2025/1710 della Commissione medesima e allo standard di rendicontazione «*Voluntary Small Medium Enterprises*» («*VSME*») sviluppato da EFRAG⁹⁰. Il carattere inderogabile del limite così introdotto legittimerà l'eventuale rifiuto delle imprese protette di fornire informazioni eccedenti l'ambito degli standard a loro dedicati e non sarà disattivabile anche in caso di pattuizione contrattuale in tal senso tra l'impresa protetta e quella obbligata⁹¹.

https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en?prefLang=it, ed è sfociata nella citata direttiva 2026/470.

⁸⁷ V. p. 4 dell'*Explanatory Memorandum, cit.* (nota subito *supra*).

⁸⁸ V. il considerando n. 7 e l'art. 2, par. 4, della direttiva 2026/470. Analogamente, si riduce anche la cerchia delle imprese di Paesi terzi riguardate dalla *CSRD*, cerchia nella quale restano ricomprese solo le società con ricavi netti nell'UE superiori a 450 milioni di euro per l'impresa madre che opera all'interno dell'Unione, con fatturato superiore a 200 milioni di euro per l'impresa figlia e la succursale: v. considerando n. 26 e art. 2, par. 13, della direttiva 2026/470. La direttiva *Omnibus I*, pertanto, pone fine al sistema di applicazione a «ondate» e graduale (v. *supra*, §5). Solo le grandi imprese che soddisfano soglie significativamente più elevate saranno soggette agli obblighi di rendicontazione sulla sostenibilità. Ciò riguarda direttamente le società di interesse pubblico che attualmente sono soggette agli obblighi di rendicontazione sanciti dalla *CSRD*. Le imprese appartenenti a questa categoria che non soddisfano le nuove soglie e che quindi non sono classificate come grandi imprese non saranno infatti soggette agli obblighi di rendicontazione per gli esercizi finanziari che iniziano il 1° gennaio 2027 o successivamente.

⁸⁹ V. il considerando n. 22 e l'art. 2, par. 8, della direttiva 2026/470.

⁹⁰ V. ancora il considerando n. 22 della direttiva 2026/470. Il riferimento è, rispettivamente, alla raccomandazione (UE) 2025/1710 della Commissione, del 30 luglio 2025, su un principio volontario di rendicontazione di sostenibilità per le piccole e medie imprese, in *GUUE*, L del 5 agosto 2025, p. 1 ss., e allo standard volontario *VSME* sviluppato da EFRAG come parte dello *Sme Relief Package 2023*. Quest'ultimo si rivolge alle imprese con meno di 250 dipendenti e propone un quadro modulare e proporzionato, articolato in due livelli: un Modulo Base con undici *disclosure* chiave rivolto anche alle microimprese, e un Modulo completo con nove *disclosure* aggiuntive spesso richieste da banche e investitori.

⁹¹ V. ad esempio il considerando n. 12 della direttiva 2026/470.

Per parte sua e per quanto qui di interesse, la CS3D vede anzitutto restringersi ai settori in cui «è più probabile che si verifichino effetti negativi effettivi e potenziali» il perimetro dell'obbligo di mappatura degli impatti negativi lungo la catena del valore delle imprese rientranti nel suo campo soggettivo di efficacia (parimenti ridimensionato⁹²). Ad esse, è inoltre concesso di dare priorità a impatti negativi che coinvolgono i partner commerciali *diretti*, con potenziale esclusione, quindi, dall'ambito di applicazione degli obblighi di dovuta diligenza del controllo sugli anelli indiretti della catena⁹³. Sono ridotti anche gli obblighi di raccolta delle informazioni, perché la direttiva ammette che le imprese si limitino a quelle «*reasonably available*» e, in una logica di allineamento con le suaccennate modifiche della CSRD, le PMI e imprese a media capitalizzazione di minori dimensioni (c.d. *small mid-caps*) possono essere chiamate a fornire informazioni solo quando «*necessary*» e purché le richieste siano «*targeted, reasonable and proportionate*», con l'intento dichiarato di stemperare l'effetto «a cascata» (*trickle-down*) degli obblighi di *due diligence* sulle imprese di dimensioni minori inserite nelle catene del valore⁹⁴.

Sono inoltre espunti l'obbligo di adottare e attuare piani di transizione climatica⁹⁵ nonché il dovere delle imprese di porre fine ai rapporti commerciali collegati a impatti negativi gravi. In luogo della risoluzione del rapporto, l'impresa dovrà, come *extrema ratio*, sospenderlo e, facendo leva su qualsiasi aumento del proprio potere di influenza derivante dalla sospensione, continuare a collaborare con il fornitore per individuare una

⁹² La CS3D passa infatti dall'applicarsi alle imprese con almeno 1.000 dipendenti e 450 milioni di fatturato medio annuo a interessare le imprese aventi 5.000 dipendenti e un fatturato medio annuo di almeno 1,5 miliardi; correlativamente, le soglie per le imprese che hanno stipulato accordi di franchising o di licenza sono aumentate a 75 milioni di euro per le *royalties* e a 275 milioni di euro per il fatturato; anche le imprese extra-UE, per potersi ricomprendere nell'alveo soggettivo di operatività della CS3D, devono aver fatturato, nell'ultimo esercizio finanziario, almeno 1,5 miliardi (continuando a non applicarsi a tali imprese, invece, il criterio del numero dei dipendenti): v. il considerando n. 37 e l'art. 4, par. 2, lett. a) e lett. b) della direttiva 2026/470.

⁹³ In tal senso v. l'art. 4, par. 6, della direttiva 2026/470 e il corrispondente considerando n. 40, che avvicinano, sotto questo profilo, la scelta del legislatore UE a quella operata dalla legge tedesca sulla *due diligence* nelle catene di approvvigionamento, criticata, come visto, da più parti, anche per questo (*supra*, § 3); S. BARONCELLI, *Dopo il Rapporto Draghi: semplificazione, pacchetti Omnibus e potere regolatorio dell'Unione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, p. 6 ss., spec. p. 13; A. BONFANTI, *EU Corporate Sustainability at a Crossroads*, cit., p. 535.

⁹⁴ V. i considerando n. 39 e n. 41 nonché l'art. 4, par. 6, lett. a), della direttiva 2026/470; S. BARONCELLI, *Dopo il Rapporto Draghi*, cit., p. 14.

⁹⁵ V. il considerando n. 47 e il par. 16 dell'art. 4 della direttiva 2026/470.

soluzione⁹⁶. Date le (sopra viste) criticità della misura (originariamente contemplata dalla CS3D e) consistente nella cessazione del rapporto commerciale, si è giustamente osservato che la modifica introdotta dalla direttiva 2026/470 potrebbe, in prospettiva, rivelarsi una soluzione di compromesso, che avrebbe dovuto rafforzarsi, tuttavia, imponendo alle imprese la dimostrazione di aver correttamente attuato tutte le misure di dovuta diligenza ed esercitato un'adeguata leva nei confronti dei propri partner⁹⁷.

La medesima sorte della soppressione ha riguardato (i) l'obbligo degli Stati membri di introdurre un regime uniforme di responsabilità civile per le imprese accusate di gravi impatti ambientali negativi nella propria catena di attività, con conseguente rimessione delle condizioni per l'insorgere di tale responsabilità ai diversi regimi in vigore in ciascuno di detti Stati⁹⁸, (ii) certe garanzie procedurali minime concernenti (segnatamente, la possibilità per le vittime degli impatti di autorizzare ONG a proporre) l'azione di risarcimento⁹⁹ e (iii) la qualificazione alla stregua di norme di applicazione necessaria che l'art. 29, par. 7 della CS3D in origine compiva delle disposizioni nazionali attuative del predetto regime di responsabilità civile sul piano interno¹⁰⁰.

⁹⁶ V. l'art. 4, par. 8 e 9, nonché il considerando n. 44 della direttiva 2026/470. Il termine entro cui la Commissione è chiamata a adottare gli orientamenti relativi a clausole contrattuali modello (di cui si è fatto cenno nel precedente §9, *in fine*) è posticipato a luglio 2027.

⁹⁷ A. BONFANTI, *EU Corporate Sustainability at a Crossroads*, cit., p. 536.

⁹⁸ V. l'art. 4, par. 20, lett. a), e il considerando n. 49 della direttiva 2026/470.

⁹⁹ V. l'art. 4, par. 20, lett. c), e il considerando n. 49 della direttiva 2026/470.

¹⁰⁰ V., oltre al considerando n. 49, l'art. 4, par. 20, lett. c), della direttiva 2026/470, che elimina tutti i paragrafi dell'articolo 29 della CS3D, ad eccezione del principio generale secondo cui «qualora un'impresa sia ritenuta responsabile ai sensi del diritto nazionale per un danno cagionato a una persona fisica o giuridica a causa della mancata osservanza degli obblighi di dovuta diligenza previsti dalla presente direttiva, gli Stati membri garantiscono a tali persone il diritto al pieno risarcimento», nonché di alcune disposizioni che stabiliscono le (sopra ricordate) garanzie procedurali in materia di termini di prescrizione, tutela inibitoria e divulgazione delle prove. Su queste modifiche (nel testo di cui alla proposta di direttiva COM(2025) 81 final, cit.), v. in senso critico E. PANNEBAKKER, *Under the Omnibus: Corporate Sustainability Due Diligence Directive's rules on civil liability no longer overriding mandatory*, 4 giugno 2025, disponibile all'indirizzo <https://conflictoflaws.net/2025/under-the-omnibus-corporate-sustainability-due-diligence-directives-rules-on-civil-liability-no-longer-overriding-mandatory/>; R. ROOMAN, *How Omnibus Risks Opening a Major Gap in the Enforcement of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, 17 June 2025, disponibile all'indirizzo <https://eapil.org/2025/06/17/how-omnibus-risks-opening-a-major-gap-in-the-enforcement-of-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>; G. VAN CALSTER, *Legal opinion: how the Omnibus creates uncertainty on civil liability for companies*,

Gli interrogativi che queste modifiche suscitano in punto di indebolimento (se non di vero e proprio arresto) della protezione dell'ambiente dagli impatti negativi lungo le catene del valore rispetto alla (come visto, per certi versi già criticabile) attuale versione degli strumenti legislativi in considerazione sono molteplici, e la dottrina più attenta non ha mancato di esplicitarli¹⁰¹.

Così, in particolare, si è fatto valere che, sebbene lo si presenti come una misura di semplificazione, il pacchetto *Omnibus I* equivale in realtà a una deregolamentazione complessiva, il cui unico effetto è indebolire alcune delle disposizioni-chiave della *CS3D* e rendere in larga misura prive di significato le obbligazioni di *due diligence* in materia di sostenibilità delle imprese, senza tuttavia riuscire a centrare l'obiettivo dichiarato di eliminare gli oneri burocratici e aumentare la certezza giuridica a favore delle imprese¹⁰².

Difficile, certamente, è negare che la riforma introdotta attenui gli obblighi di *due diligence* a carico delle imprese e che modifiche del tenore dianzi brevemente tratteggiato siano foriere di ribilanciare vistosamente, a scapito degli obiettivi ambientali e di neutralità climatica dell'Unione, l'equilibrio tra tali obiettivi e quelli di *level playing field* che (come visto) la direttiva traccia nella sua versione ad oggi vigente.

E se è vero, come è stato scritto, che mutando approccio l'Unione rischia di perdere credibilità nella sua veste di promotore di standard elevati di protezione dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico, nonché di incidere negativamente sulle imprese che si sono già messe in regola con (o hanno comunque predisposto un sistema adeguato ad adempiere a) gli obblighi di sostenibilità, altrettanto vero è che «the ability of the Union to preserve and protect its values depends amongst other things on the capacity of its economy to adapt and compete in an unstable and sometimes hostile geopolitical context»¹⁰³. L'Unione, in altre parole, non può ignorare la

maggio 2025, disponibile all'indirizzo https://media.business-humanrights.org/media/documents/legal_opinion_gvc.pdf; A. BONFANTI, *EU Corporate Sustainability at a Crossroads*, cit., p. 539, che in particolare fa notare come tali modifiche non incidono soltanto sull'*enforcement* privato degli obblighi di dovuta diligenza delle imprese, ma possono anche determinare rilevanti effetti collaterali negativi, in termini di (in)certezza giuridica, a carico delle imprese stesse; con toni meno contrari v. altresì S. BARONCELLI, *Dopo il Rapporto Draghi*, cit., p. 14.

¹⁰¹ F. FERRARO, *Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità*, in *Quaderni Aisdue*, 2026, p. 1 ss.

¹⁰² A. BONFANTI, *EU Corporate Sustainability at a Crossroads*, cit., p. 533 e p. 535; v. anche E. CORCIONE, *Meno diritti umani, più competitività?*, cit.

¹⁰³ V. p. 2 dell'*Explanatory Memorandum* della proposta COM(2025) 80 final.

richiesta di sostegno e rafforzamento proveniente dalla industria europea, chiamata a difendere la propria competitività in un contesto geopolitico ed economico globale profondamente mutato e soggetto a tensioni di crescente intensità.

A restare sospeso è dunque il giudizio sulla proporzionalità, e quindi sull'adeguatezza, delle misure scelte dal legislatore dell'Unione (e, segnatamente, del sacrificio che le stesse comportano in termini di salvaguardia degli obiettivi ambientali e climatici) rispetto all'effettivo raggiungimento degli obiettivi che esse dichiarano di perseguire.

Ogni valutazione finale in proposito, lungi dal potersi esaurire nell'esame dell'entità e dei termini delle modifiche varate dal legislatore UE, non può che rimandarsi, più concretamente, a valle dell'implementazione di tali modifiche, che sola consentirà di misurarne l'impatto sulla sostenibilità delle condotte delle grandi industrie transnazionali ricomprese nel loro alveo operativo.

La progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili per l'economia circolare europea

di MASSIMILIANO MONTINI*

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Le principali caratteristiche del Regolamento ESPR. – 3. La base giuridica del Regolamento ESPR: l'articolo 114 TFUE. – 4. Il Regolamento ESPR e il principio di integrazione. – 5. Il Regolamento ESPR e l'applicazione extra-territoriale del diritto dell'Unione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Con l'adozione del *Green Deal* europeo nel 2019, l'Unione europea ha definito la transizione verde come una delle sue due principali priorità, accanto alla transizione digitale¹. La transizione verde promossa dal *Green Deal* comporta una riorganizzazione dell'intero sistema economico e produttivo europeo e si basa su tre obiettivi fondamentali. Il primo obiettivo è quello della decarbonizzazione dell'economia, che si dovrà realizzare attraverso una serie di progressive fasi di mitigazione delle emissioni di gas serra con il fine ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Il secondo obiettivo è quello del passaggio da una economia lineare ad una economia circolare, caratterizzata dal tendenziale disaccoppiamento della crescita economica dall'uso di risorse naturali di nuova estrazione, incentivando il riuso ed il riutilizzo dei materiali. Il terzo obiettivo è quello di limitare l'inquinamento ambientale attraverso la progressiva eliminazione delle sostanze più tossiche nei processi produttivi e nei prodotti².

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Siena.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final del 11.12.2019, Il Green Deal europeo.

² Sul *Green Deal* europeo e la transizione verde, vedi *ex multis* M. C. CARTA, Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE, in questa Rivista, 2020, p. 54 ss.; M. FALCONE, Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità, in Studi sull'integrazione europea, 2020, p. 379 ss.; L. KRÄMER, Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal, in Journal for European Environmental & Planning Law, 2020, p. 267 ss.; C. BINET, L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?, in Journal de droit européen, 2020, n. 269, pp. 207-211; J. VAN ZEBEN, The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?, in European

In attuazione dei principi degli obiettivi del *Green Deal*, l'Unione ha adottato nel 2020 la nuova strategia sull'economia circolare³. Tale strategia riprende l'obiettivo della promozione dell'economia circolare già contenuto della prima strategia dell'Unione del 2015⁴. Nella prima strategia, infatti, l'attenzione era posta sulle politiche collegate alla fase finale del ciclo di vita dei prodotti, dal momento che le politiche, azioni e le normative proposte si incentravano sul perseguimento di una migliore gestione degli scarti di produzione e dei rifiuti, con la finalità di incrementare il tasso di riuso e riciclo dei prodotti e delle materie prime. La seconda strategia si basa invece sull'approccio cosiddetto "dalla culla alla tomba" ("*from cradle to grave*"), secondo il quale la circolarità deve essere applicata all'intero processo produttivo ed al complessivo ciclo di vita dei prodotti, a cominciare dalla loro progettazione eco-compatibile. In altre parole, l'obiettivo della seconda strategia è quello di promuovere politiche, azioni e normative finalizzate al perseguimento dell'obiettivo della circolarità a partire dalla fase di progettazione dei prodotti, passando per quella del loro utilizzo, fino a quella del loro riuso e riciclaggio, con il relativo recupero delle materie prime secondarie in nuovi processi produttivi⁵.

In attuazione dell'obiettivo caratterizzante della seconda strategia sull'economia circolare, la Commissione europea ha promosso l'adozione

Law Journal, 2020, p. 300 ss.; F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, n. 4, p. 777 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, n. 3, pp. 529-547; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2020) 98 final del 11.3.2020, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva (seconda strategia sull'economia circolare).

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 614 final del 2.12.2015, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare (prima strategia sull'economia circolare).

⁵ Sulla transizione europea verso l'economia circolare vedi M. COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, numero speciale, aprile 2023, pp. 45-60; N. D'ANZA, *La transizione verso l'economia circolare nel contesto di un'economia non pianificata. Il caso dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2024, n. 2, pp. 409-432. Vedi anche M. MONTINI, *Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?*, in *DPCE Online*, 2023, n. 4, pp. 3257-3275; European Environment Agency, *Accelerating the circular economy in Europe*, EEA Report 13/2023, 21 marzo 2024.

di una normativa dell'Unione finalizzata alla promozione dell'eco-progettazione per lo sviluppo sostenibile. Si tratta del Regolamento (UE) 2024/1781 sulla progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili (il cosiddetto Regolamento ESPR - *Ecodesign for Sustainable Products Regulation* - dal suo acronimo in lingua inglese)⁶. Il regolamento istituisce un quadro di riferimento normativo per la definizione dei requisiti di produzione eco-compatibile che tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie merceologiche definite dalla normativa dovranno soddisfare per essere immessi sul mercato interno europeo⁷. L'obiettivo generale del regolamento ESPR è quello di migliorare la sostenibilità ambientale dei prodotti e fare in modo che i beni considerati sostenibili diventino la norma nel mercato interno europeo, indipendentemente dal loro effettivo luogo di produzione. A tal fine, le disposizioni del regolamento intendono controllare e ridurre l'impronta ambientale, l'impronta di carbonio e l'impronta di materia dei prodotti immessi sul mercato interno dell'Unione durante il loro intero ciclo di vita. Sulla base delle disposizioni del regolamento, tutti i prodotti in libera circolazione nel mercato interno europeo dovranno rispettare determinati requisiti di sostenibilità definiti dal regolamento stesso e dai successivi atti delegati che saranno adottati dalla Commissione europea, sulla base dei poteri di delega conferitigli dalle disposizioni del regolamento stesso, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 290 TFUE⁸. L'articolo 18 del regolamento dispone che le categorie di prodotti che devono avere la priorità nella definizione dei requisiti di eco-progettazione sono stabiliti in un piano di lavoro adottato dalla Commissione⁹. La stessa disposizione prevede che i requisiti di eco progettazione devono prioritariamente essere definiti con riferimento ai seguenti gruppi di prodotti: ferro e acciaio; alluminio; prodotti tessili, in particolare indumenti e calzature; mobili, compresi i materassi; pneumatici; detergenti; vernici; lubrificanti; sostanze chimiche; prodotti connessi all'energia; prodotti della tecnologia dell'informazione e della comunicazione e altri prodotti elettronici¹⁰. In attuazione della suddetta disposizione, il primo piano di

⁶ Regolamento (UE) 2024/1781 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, modifica la direttiva (UE) 2020/1828 e il regolamento (UE) 2023/1542 e abroga la direttiva 2009/125/CE, in GU L, 2024/1781 del 28.6.2024 (d'ora in avanti Regolamento ESPR).

⁷ Art. 1, Regolamento ESPR.

⁸ Art. 4, Regolamento ESPR.

⁹ Art. 18, par. 5, Regolamento ESPR.

¹⁰ Art. 18, par. 5, Regolamento ESPR.

lavoro ESPR 2025-2030 è stato adottato dalla Commissione nell'aprile 2025¹¹.

Nel contesto del regolamento in esame, l'impronta ambientale viene definita come «la quantificazione dell'impatto ambientale derivante da un prodotto durante tutto il suo ciclo di vita», l'impronta di carbonio è rappresentata da «la somma delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra in un sistema di prodotto, espressa in CO₂ equivalente», mentre l'impronta dei materiali è costituita da «la quantità totale di materie prime estratte per soddisfare la domanda di consumo finale». Nel loro insieme, le tre tipologie di impronte, così come definite sopra, concorrono a formare l'impronta complessiva di ciascun prodotto in relazione alla sua sostenibilità ambientale, secondo quanto emerge da una lettura sistematica delle disposizioni del regolamento¹².

Il regolamento ESPR colloca la promozione dell'obiettivo generale dell'economia circolare, che si realizza attraverso l'adozione a livello europeo di specifici requisiti di eco-progettazione per tutti i prodotti da immettere in circolazione nel territorio dell'Unione, nel contesto del più ampio e generale obiettivo del buon funzionamento del mercato interno europeo. A tal fine, la premessa esplicitata nel regolamento è che «un mercato interno pienamente funzionante per i prodotti sostenibili costituisce un prerequisito per l'istituzione di un'economia circolare nell'Unione»¹³. Di conseguenza, al fine di promuovere l'instaurazione di un sistema di economia circolare a livello europeo si rende necessario adottare regole comuni ed uniformi di progettazione eco-compatibile dei prodotti volte a promuovere concretamente obiettivi di sostenibilità ambientale, incentivando lo sviluppo e la diffusione di nuovi modelli imprenditoriali caratterizzati dall'economia circolare. Il raggiungimento di questo obiettivo, nell'intenzione del legislatore europeo, dovrebbe consentire di contribuire concretamente alla realizzazione della transizione verde dell'Unione.

Sulla base di tale premessa, volta a valorizzare il buon funzionamento del mercato interno europeo come asse portante del regolamento in esame, la base giuridica prescelta per l'adozione del regolamento ESPR consiste nell'articolo 114 TFUE. Questa disposizione, come noto, costituisce la base giuridica di riferimento per l'adozione di «misure relative al ravvicinamento

¹¹ Comunicazione della Commissione, Piano di lavoro 2025-2030 per la progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e l'etichettatura energetica, COM (2025) 187 final del 16.4.2025.

¹² Art. 2, Regolamento ESPR.

¹³ Considerando n. 3, Regolamento ESPR.

delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»¹⁴. La disposizione in esame prevede altresì che nell'elaborazione delle proposte finalizzate alla protezione dell'ambiente adottate sulla base dell'articolo 114 TFUE, la Commissione debba basarsi su “un livello di protezione elevato”. Tale requisito risulta del tutto pertinente nel presente caso, in quanto il regolamento in esame persegue obiettivi di sostenibilità ambientale nel contesto della promozione del buon funzionamento del mercato interno europeo. A tale proposito, deve essere sottolineato che il requisito sopra menzionato richiama con un linguaggio quasi speculare uno dei criteri fondamentali su cui si deve basare la politica ambientale dell'Unione ai sensi dell'articolo 191 TFUE. Tale criterio consiste nel perseguimento di un “elevato livello di tutela” dell'ambiente, che, secondo quanto previsto dal trattato, deve ispirare ed indirizzare le azioni e le iniziative legislative dell'Unione finalizzate alla protezione ambientale. Risulta quindi importante verificare se e come il regolamento in esame riesca nel concreto a coniugare l'obiettivo generale del buon funzionamento del mercato interno europeo, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, con il criterio del livello di protezione elevato, previsto dallo stesso articolo, nel contesto della definizione di criteri e regole per l'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. Partendo da tale premessa, l'indagine si occuperà di determinare se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da ritenersi corretta, considerando che la normativa in esame persegue sia obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo.

Il perseguimento del requisito dell'elevato livello di protezione dell'ambiente menzionato sopra si collega altresì logicamente con l'applicazione dell'articolo 11 TFUE, dedicato al principio di integrazione. Tale disposizione prevede che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione». L'obiettivo dell'integrazione ambientale deve essere perseguito «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»¹⁵. Quest'ultimo obiettivo, in tale contesto, assurge quindi a criterio sovraordinato che deve informare tutte le politiche e le

¹⁴ Art. 114, TFUE.

¹⁵ Art. 11, TFUE.

azioni dell'Unione. Risulta quindi importante verificare come il regolamento ESPR si configuri rispetto all'attuazione del principio di integrazione, e del connesso principio dello sviluppo sostenibile, sanciti dall'articolo 11 TFUE.

Un ulteriore elemento del regolamento ESPR che necessita un approfondimento di indagine è rappresentato dalla questione della rilevanza esterna della normativa in esame, che introduce requisiti di progettazione eco-compatibile dei prodotti da immettere in circolazione nel mercato interno europeo, al fine di promuovere l'economia circolare europea in attuazione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Infatti, l'ambito geografico di applicazione della normativa non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, dal momento che le disposizioni del regolamento si indirizzano anche ai prodotti fabbricati in Paesi terzi che intendono circolare nel mercato interno europeo. Deve quindi essere verificato se l'applicazione delle disposizioni del regolamento possano costituire un esempio di "applicazione extraterritoriale" della normativa europea, dal momento che si impongono ai prodotti ed ai processi produttivi realizzati al di fuori del territorio dall'Unione con riferimento a tutti i beni destinati a circolare nel mercato interno europeo che rientrano nelle categorie soggette ai requisiti di eco-progettazione sostenibile.

2. Le principali caratteristiche del Regolamento ESPR

Come abbiamo già evidenziato sopra l'oggetto del regolamento ESPR è quello di definire i requisiti di progettazione eco-sostenibile che tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie rientranti nella sua sfera di applicazione devono rispettare per essere immessi in circolazione sul mercato unico europeo. Di conseguenza, i relativi prodotti possono essere immessi sul mercato europeo soltanto se conformi ai requisiti di progettazione definiti negli atti delegati adottati dalla Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 del regolamento stesso¹⁶. Il potere di adottare gli atti delegati di implementazione da parte della Commissione, come noto, risulta regolamentato in termini generali dall'articolo 290 TFUE. Tale disposizione prevede che il potere di delega sia soggetto ad un controllo da parte del Consiglio e del Parlamento, nella loro veste di co-legislatori. La Commissione, nell'attuazione della delega, dovrà attenersi ai criteri generali previsti dalla disposizione in questione, nonché alle specifiche condizioni

¹⁶ Art. 4, Regolamento ESPR.

contenute nell'atto normativo che concretamente le ha conferito il potere delegato. Nel caso del regolamento in esame, la delega alla Commissione per l'adozione degli atti legislativi destinati a definire nello specifico i requisiti di eco-progettazione per le diverse categorie di prodotti è prevista dall'articolo 4 del regolamento. Tale disposizione prevede che il potere di delega conferito alla Commissione per la definizione dei requisiti di progettazione eco-compatibile deve essere esercitato ai sensi del successivo articolo 72 del regolamento. La stessa norma dispone altresì che gli atti delegati devono includere tutti gli elementi previsti dall'articolo 8 del regolamento e che i requisiti di eco-progettazione devono essere definiti in conformità a quanto previsto negli articoli 5, 6 e 7 del regolamento stesso¹⁷.

A tale proposito, l'articolo 8 definisce il contenuto degli atti delegati che devono essere adottati dalla Commissione a norma dell'articolo 4 del regolamento. Tali atti delegati devono specificare gli elementi minimi previsti dalla disposizione in questione, che includono tra l'altro la definizione dei gruppi di prodotti disciplinati dalla normativa in esame, i requisiti di eco-progettazione per ciascuno di tali gruppi di prodotti, nonché le informazioni che i produttori devono fornire al fine di consentire la verifica della conformità dei suddetti prodotti ai requisiti di progettazione ecocompatibile¹⁸.

Con specifico riferimento ai requisiti di progettazione ecocompatibile, l'articolo 5 prevede che i requisiti di eco-progettazione definiti dagli atti delegati con riferimento ai gruppi di prodotti a cui si applicano le disposizioni del regolamento in esame dovranno definire numerosi aspetti dei prodotti in questione, relativi *inter alia* alle seguenti caratteristiche: durabilità; affidabilità; riutilizzabilità; riparabilità; presenza di sostanze inquinanti, efficienza energetica ed idrica, efficienza nell'uso delle risorse, contenuto di materiale riciclato e riciclabilità, impronta di carbonio e impronta ambientale, nonché produzione prevista di rifiuti¹⁹.

L'articolo 6 del regolamento si riferisce ai requisiti di prestazione dei prodotti che rientrano nel suo ambito di applicazione, i quali dovranno essere definiti negli atti delegati della Commissione con riferimento ai parametri di prodotto definiti nell'allegato I del regolamento. Tali parametri ricalcano, con un taglio operativo, le caratteristiche già menzionate sopra con riferimento all'articolo 5, ed includono *inter alia* parametri relativi alla

¹⁷ Art. 4, Regolamento ESPR.

¹⁸ Art. 8, Regolamento ESPR.

¹⁹ Art. 5, Regolamento ESPR.

durabilità e affidabilità del prodotto, alla facilità di riparazione e manutenzione, alla facilità di riutilizzo il riciclaggio, all'uso di sostanze tossiche, nonché all'uso o consumo di energia, acqua e altre risorse²⁰.

Infine, l'articolo 7 prevede che i prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento dovranno essere conformi agli obblighi di informazione previsti negli atti delegati, con riferimento ai requisiti relativi al passaporto digitale di prodotto previsto dal regolamento stesso, ai requisiti relativi alle informazioni sulle sostanze nocive, alle informazioni sulle prestazioni del prodotto rispetto ai parametri di prodotto di cui all'allegato I, nonché ad una serie di ulteriori informazioni previste dalla disposizione in esame. L'articolo in questione prevede altresì che gli obblighi di informazione dovranno essere chiari, facilmente comprensibili e adattati specificamente alle caratteristiche di ciascun gruppo di prodotti²¹.

Il passaporto digitale di prodotto, che dovrà necessariamente accompagnare i prodotti oggetto dei criteri di eco-progettazione previsti dagli atti delegati, in ottemperanza con quanto disposto dall'articolo 9 del regolamento ESPR, dovrà soddisfare gli obblighi di informazione previsti sulla base delle disposizioni precedentemente esaminate, conformemente ai requisiti tecnici previsti dagli articoli 10 e 11 del regolamento ed in conformità con i criteri previsti nell'allegato III²².

3. La base giuridica del Regolamento ESPR: l'articolo 114 TFUE

La base giuridica del regolamento ESPR è costituita dall'articolo 114 TFUE²³. La giustificazione per la scelta di tale base giuridica è esplicitata nel preambolo del regolamento ESPR, nel quale si legge che «un mercato interno pienamente funzionante per i prodotti sostenibili costituisce un prerequisito per l'istituzione di un'economia circolare nell'Unione»²⁴. Una più ampia trattazione delle motivazioni legate alla scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento in esame si può trovare nella

²⁰ Art. 6, Regolamento ESPR.

²¹ Art. 7, Regolamento ESPR.

²² Art. 9, Regolamento ESPR.

²³ Sull'art. 114, TFUE vedi P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Articolo 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1261-1268; P. A. DAMATO, *Articolo 114 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 904-910.

²⁴ Considerando n. 3, Regolamento ESPR

proposta della Commissione del 2022²⁵. Nella relativa Comunicazione, la Commissione aveva affermato che la proposta legislativa finalizzata all'adozione di un regolamento sull'eco-progettazione risultava necessaria per rispondere ad esigenze prioritariamente legate al buon funzionamento del mercato interno. Tale necessità si basava su due ordini di motivi. Il primo motivo consisteva nella considerazione che le disposizioni presenti fino ad allora nel diritto dell'Unione si occupavano solo parzialmente aspetti relativi alla sostenibilità dei prodotti. A tale proposito, va rilevato che fino all'adozione del regolamento in esame l'unica normativa europea specificamente dedicata alla tematica dell'eco-progettazione era rappresentata dalla direttiva 2009/125/CE²⁶, la quale stabiliva un quadro normativo di riferimento limitato alla tematica della progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia. Il secondo motivo era rappresentato dalla considerazione che in assenza di norme esaustive esistenti a livello dell'Unione in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, gli Stati membri avevano iniziato a adottare approcci diversificati a livello nazionale in materia di progettazione ecocompatibile e di definizione dei requisiti di sostenibilità dei prodotti. Tale situazione poteva causare ostacoli al buon funzionamento del mercato interno europeo, a causa della frammentazione e della possibile incoerenza delle scelte normative dei diversi Stati membri. Per questi due ordini di motivi, secondo la Commissione europea, si rendeva necessaria l'adozione di una normativa generale di armonizzazione a livello europeo in materia di eco-progettazione dei prodotti, finalizzata al perseguimento della sostenibilità ambientale ed al supporto per la transizione verso un modello europeo di economia circolare. Infine, va rilevato che un ulteriore elemento a sostegno della scelta della base giuridica del regolamento in esame operata dalla Commissione è rappresentato dal fatto che la direttiva 2009/125/CE, che come menzionato sopra, rappresentava fino a tempi recenti l'unico antecedente in materia di progettazione ecocompatibile, era stata adottata sulla base dell'articolo 95 del trattato CE, corrispondente all'attuale articolo 114 TFUE.

Sulla base di tale premessa, è possibile chiedersi se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da considerarsi corretta, considerando che la normativa in esame persegue sia

²⁵ Proposta COM (2022) 142 final, p. 5.

²⁶ Direttiva 2009/125/CE (Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (rifusione), GU L 285 del 31.10.2009, pp. 10-35.

obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo. A tale proposito, va innanzitutto verificato quale sia la linea di demarcazione tra l'articolo 114 TFUE ed una eventuale diversa base giuridica, nel caso di disposizioni legislative dell'Unione che perseguono obiettivi legati al buon funzionamento del mercato unico, ma che allo stesso tempo promuovono interessi legati alla protezione dell'ambiente. A tale proposito, va rilevato che in linea generale e astratta una normativa dell'Unione che persegue allo stesso tempo esigenze legate al buon funzionamento del mercato unico ed alla protezione dell'ambiente potrebbe ricadere sia nel già menzionato articolo 114 TFUE, sia nell'articolo 192 TFUE dedicato alla politica ambientale. La questione del rapporto fra queste due diverse disposizioni si è posta già molte volte nel passato, soprattutto antecedentemente all'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997, dal momento che le disposizioni allora vigenti del Trattato CE, corrispondenti agli attuali articoli 114 TFUE e 192 TFUE, prevedevano procedure decisionali diverse, implicanti un diverso coinvolgimento del Parlamento europeo nell'adozione delle rilevanti normative. Tale questione era stata poi risolta con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che aveva previsto per le due disposizioni la medesima procedura decisionale²⁷.

Secondo la giurisprudenza risalente della Corte di giustizia²⁸, nel caso in cui una proposta di atto legislativo dell'Unione persegua al medesimo tempo obiettivi dedicati al buon funzionamento del mercato unico ed interessi connessi alla tutela ambientale, la scelta della base giuridica dovrebbe essere operata secondo la dottrina del "centro di gravità"²⁹. Di conseguenza, la scelta della base giuridica dovrebbe basarsi sulla determinazione di quale sia nel caso di specie l'obiettivo primario dell'atto normativo che si intende adottare, in ragione delle sue specifiche caratteristiche e dei suoi fini. Ne risulta che nel caso di una determinata proposta legislativa prioritariamente dedicata alla definizione di norme comuni a livello europeo finalizzate ad evitare diversità di trattamento per operatori economici posti in differenti Stati membri, la corretta base

²⁷ L. KRÄMER, *Krämer's EU Environmental Law*, Oxford, 2024, IX ed., pp. 89-90; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2022, pp. 80-151, spec. pp. 135-137.

²⁸ Corte giust., 25 febbraio 1999, causa C-164/97, *Parlamento Europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1999:99.

²⁹ M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, *op. cit.*, pp. 135-137.

giuridica dovrà essere quella dell'articolo 114 TFUE, anche nel caso in cui la normativa in esame abbia rilevanti effetti per la protezione dell'ambiente. Al contrario, se le esigenze connesse alla tutela ambientale, di cui all'articolo 191 TFUE, risultano prioritarie, la corretta base giuridica per l'adozione dell'atto legislativo dovrà essere l'articolo 192 TFUE, anche se la normativa in questione abbia rilevanti effetti sul funzionamento del mercato interno europeo³⁰.

Un ulteriore elemento importante relativo alla definizione della linea di demarcazione tra le due possibili basi giuridiche in esame è rappresentato dal fatto che l'articolo 114, terzo comma, TFUE prevede che, nelle sue proposte legislative basate su tale disposizione che riguardano materie relative alla sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori, la Commissione europea debba basarsi sul "livello di protezione elevato". La norma dispone altresì che nell'esercizio delle proprie competenze di co-legislatori anche il Consiglio ed il Parlamento dovranno cercare di conseguire tale obiettivo. Si pone quindi la necessità di definire cosa si debba intendere per livello di protezione elevato ai sensi di tale disposizione. A tale proposito, va rilevato che il concetto in esame richiama il criterio dell'"elevato livello di tutela" già previsto in altre disposizioni del trattato, ed in particolare l'articolo 191, secondo comma. Il criterio in esame è contenuto nell'*incipit* del suddetto paragrafo e costituisce un criterio generale che deve orientare l'intera politica ambientale europea, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. In tale contesto, il criterio viene richiamato, ed è destinato ad operare, in relazione ai quattro principi ambientali su cui si fonda la politica ambientale dell'Unione, vale a dire il principio precauzionale, il principio di prevenzione, il principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio chi inquina paga.

Con riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela vi sono in dottrina opinioni divergenti circa la sua corretta qualificazione giuridica e la sua giustiziabilità³¹. Tralasciando in questa sede un esame dettagliato di tali posizioni dottrinali, deve essere sottolineato che la più corretta qualificazione giuridica del criterio mi sembra quella che lo considera un obiettivo generale piuttosto che un vero e proprio principio giuridico

³⁰ L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, *op. cit.*, pp. 89-90; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, , Zutphen, 2024, V ed., pp. 79-81.

³¹ L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, *op. cit.*, pp. 11-13; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, *op. cit.*, pp. 43-44.

destinato ad orientare la politica ambientale dell'Unione³². Quanto alla sua giustiziabilità, deve essere evidenziato che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia il riferimento all'elevato livello di tutela non significa che per essere compatibile con tale disposizione la politica dell'Unione nel settore ambientale debba necessariamente perseguire il livello di tutela più elevato possibile³³. Tale posizione giurisprudenziale trova concorde la dottrina che si è occupata dell'analisi del criterio³⁴. Ne consegue che il criterio in esame non sembra essere in grado di servire per contestare in giudizio la legittimità delle singole misure legislative adottate dalle istituzioni dell'Unione. Si tratterebbe quindi semplicemente di un obiettivo di carattere generale a cui deve mirare la politica dell'Unione in materia ambientale, con riferimento all'articolo 192 TFUE, che richiama il criterio in connessione con l'esercizio della politica ambientale dell'Unione nel suo insieme. Lo stesso ragionamento può valere anche nel caso dell'articolo 114 TFUE, ancorché nel testo di tale disposizione il richiamo al criterio dell'elevato livello di protezione dell'ambiente sia riferito alle singole misure normative con rilevanza ambientale finalizzate al buon funzionamento del mercato interno europeo e non alla politica ambientale dell'Unione nel suo insieme. Ne consegue che, per come si configura in tali disposizioni, il criterio dell'elevato livello di tutela abbia una natura troppo vaga ed indeterminata per poter costituire un criterio operativo da poter utilizzare in giudizio per un'eventuale contestazione della legittimità di un atto normativo adottato dalle istituzioni europee, salvo il caso specifico in cui vi sia stato "manifesto errore di valutazione"³⁵, così come previsto dalla rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia³⁶.

³² M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea, op. cit.*, pp. 99-100; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2025, pp. 87-92.

³³ Corte giust., 14 luglio 1998, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl contro S. & T. Srl*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 49. Vedi anche in senso conforme, Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus c. Comune di Venezia et al.*, ECLI:EU:C:2016:978, punto 44; Corte giust., 13 marzo 2019, causa C-128/17, *Polonia c. Parlamento Europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194, punto 132.

³⁴ M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea, op. cit.*, p. 90; L. KRÄMER, *EU Environmental Law, op. cit.*; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law, op. cit.*, p. 43.

³⁵ M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea, op. cit.*, p. 91; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law, op. cit.*, p. 44.

³⁶ Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus, cit.*, punto 44. Vedi anche Corte giust., 14 luglio 1998, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech, cit.*, punto 37; Corte giust., 14 luglio 1998, causa C-341/95, *Bettati*, ECLI:EU:C:1998:353,

In conclusione, alla luce dell'analisi svolta, sembra possibile affermare che la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili risulti corretta, dal momento che la normativa in questione pur perseguendo rilevanti interessi legati alla sostenibilità ambientale dei prodotti ed alla promozione dell'economia circolare europea, si configura come prioritariamente finalizzata a garantire il buon funzionamento del mercato interno europeo. Infatti, nel caso di specie l'obiettivo dell'adozione di una normativa comune a livello europeo sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti da immettere sul mercato europeo risulta il centro di gravità della legislazione rispetto agli obiettivi ambientali concorrenti.

4. Il Regolamento ESPR ed il principio di integrazione

Il perseguimento del requisito del “livello di protezione elevato” nel contesto della scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica della normativa sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili risulta altresì logicamente collegato con l'attuazione del principio di integrazione, sancito dall'articolo 11 TFUE³⁷. Quest'ultimo costituisce un principio di applicazione generale nel diritto dell'Unione europea, che riveste una importanza fondamentale nel contesto dell'adozione di atti normativi che pur avendo una certa rilevanza per la tutela di interessi connessi alla

punto 35; Corte giust., 15 dicembre 2005, causa C-86/03, *Grecia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:769, punto 88.

³⁷ Sul principio di integrazione di cui all'art. 11, TFUE vedi tra gli altri N. DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2002, pp. 472-483; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2013, pp. 81-83; S. AMADEO, *Articolo 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, op. cit., pp. 407-414; P. A. PILLITU, *Articolo 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, op. cit., pp. 173-175; M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, pp. 139-149, a p. 142-146; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Napoli, 2020; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 115-118; E. ORLANDO, *Principi del diritto ambientale dell'Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, op. cit., pp. 26-51, a pp. 32-36; F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, 2023, pp. 561-574; V. KARAGEORGOU, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *European Papers*, 2023, pp. 159-189; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 22-33; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit., pp. 9-11 e pp. 20-22.

protezione dell'ambiente, non rientrano nella politica ambientale dell'Unione in senso stretto, dal momento che non hanno come base giuridica l'articolo 192 TFUE. Un esempio paradigmatico in tal senso è costituito proprio dagli atti legislativi che, pur promuovendo anche interessi di tipo ambientale, hanno come base giuridica l'articolo 114 TFUE, visto che perseguono in via prioritaria interessi legati al buon funzionamento del mercato interno europeo³⁸.

Il principio di integrazione costituisce uno dei pilastri su cui si basa l'azione dell'Unione finalizzata alla protezione dell'ambiente, fin dagli albori della politica ambientale europea negli anni settanta del secolo scorso. Il principio di integrazione trova una duplice base giuridica all'ordinamento dell'Unione. In primo luogo, tale principio è sancito dall'articolo 11 TFUE come principio che impone un obbligo generale di integrare le esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione. Nell'ambito di tale disposizione, l'integrazione deve essere realizzata nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. In tal modo, il principio di integrazione viene a configurarsi come strumentale rispetto al perseguimento dell'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile, inteso come obiettivo generale sovraordinato del diritto dell'Unione, sancito in termini generali dell'articolo 3 TUE e ripreso, concretizzato e specificato da numerose altre disposizioni dei trattati, nonché da numerose politiche e normative dell'Unione³⁹. In secondo luogo, il principio di integrazione costituisce l'architrave che caratterizza l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, rubricato "Tutela dell'ambiente". In tale diverso contesto, viene sancito a carico delle istituzioni dell'Unione un obbligo generale di integrare un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità in tutte le politiche europee, che deve essere garantito in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile⁴⁰.

Per quello che concerne in particolare l'oggetto della presente analisi, dovrà essere verificato in particolare se, ed in che maniera, il principio di integrazione possa dirsi rilevante nel contesto del regolamento sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili, nell'accezione prevista in particolare

³⁸ M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 118.

³⁹ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 22-29; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, op. cit., p. 20-22; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 115-118; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., pp. 92-98.

⁴⁰ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., pp. 29-30; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 96-98; M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, op. cit., pp. 92-98.

nell'articolo 11 TFUE. Con riferimento all'applicazione del principio di integrazione nel contesto di tale disposizione vi sono due questioni di particolare importanza che meritano una specifica considerazione.

La prima questione riguarda la determinazione dell'esatto significato dell'espressione "esigenze connesse con la protezione dell'ambiente", ai sensi e per gli effetti della disposizione in esame. A tale proposito, come suggerito in dottrina, in assenza di una esplicita interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di giustizia, si deve ritenere che il termine "esigenze" connesse con la tutela ambientale debba comprendere l'insieme degli obiettivi previsti nell'articolo 191, primo comma, TFUE, nonché il criterio dell'elevato livello di tutela ed i quattro principi fondanti della politica ambientale dell'Unione previsti nell'articolo 191, secondo comma, TFUE⁴¹. In aggiunta, secondo parte della dottrina, non dovrebbe essere esclusa *a priori* la possibilità di integrare nel contesto dell'applicazione del concetto delle esigenze anche l'insieme dei criteri per l'esercizio dell'azione materia ambientale previsti dall'articolo 191, terzo comma, TFUE, anche se in quest'ultimo caso la rilevante disposizione del trattato si limita a prevedere che tali criteri debbano essere semplicemente "tenuti in considerazione"⁴². Tale ampia accezione del concetto di esigenze, tuttavia, non comporta la conseguenza che all'espressione in esame possa essere attribuito carattere vincolante con riferimento all'adozione di specifici atti legislativi da parte delle istituzioni dell'Unione. Si deve invece ritenere che le suddette "esigenze" debbano servire soltanto come linee guida per l'esercizio delle competenze delle istituzioni europee che comportano l'adozione di atti legislativi rilevanti per la tutela ambientale.

La seconda questione riguarda la tematica della eventuale possibilità di attribuire alle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente una posizione di supremazia nei confronti degli altri interessi eventualmente confliggenti, nell'ambito del bilanciamento che le istituzioni dell'Unione sono chiamate a realizzare in applicazione del principio di integrazione. A tale proposito, deve essere preliminarmente osservato che il principio di integrazione si caratterizza come un obiettivo generale finalizzato a indirizzare e orientare

⁴¹ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 22-23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117; E. SCOTFORD, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Oxford, 2017, p. 88; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Napoli, 2020, p. 53.

⁴² F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, op. cit., p. 82; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117.

tutte le politiche e le azioni dell'Unione, piuttosto che come un principio operativo su cui devono essere basati i singoli atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'Unione. Si deve pertanto ritenere che il principio di integrazione, secondo la formulazione contenuta nell'articolo 11 TFUE, costituisca un principio di carattere trasversale e fondamentale che, nell'ambito del loro potere discrezionale, impegna le istituzioni dell'Unione al bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, senza che questo debba necessariamente comportare una tendenziale prevalenza delle esigenze legate alla tutela dell'ambiente nei confronti di tutti gli altri interessi eventualmente confliggenti⁴³.

Ne consegue che, per come il principio di integrazione risulta configurato dell'articolo 11 TFUE, esso non può costituire un parametro di legittimità per gli atti di diritto derivato dall'Unione invocabile nel contesto di un'eventuale azione di annullamento. A tale proposito, possiamo ricordare che, così come già sottolineato sopra con riferimento al criterio dell'elevato livello di tutela dell'ambiente, anche nel caso del principio di integrazione l'eventuale illegittimità di un atto legislativo dell'Unione potrà essere pronunciata in relazione all'eventuale violazione del principio di integrazione soltanto in presenza di un "errore di valutazione manifesto". D'altro canto, tuttavia, deve ritenersi che l'ampia formulazione dell'obbligo di integrazione delle esigenze ambientali previsto nell'articolo 11 TFUE possa consentire l'applicazione di tale principio non solo nel contesto degli atti legislativi che hanno come base giuridica per l'articolo 192 TFUE, e che rientrano quindi nell'ambito della politica ambientale dell'Unione in senso stretto, ma anche nel contesto degli atti legislativi adottati sulla base dell'articolo 114 TFUE, in quanto prioritariamente finalizzati a garantire il buon funzionamento del mercato unico.

In conclusione, è possibile quindi affermare che, nel caso di specie, con le modalità e nei limiti previsti dall'articolo 11 TFUE, il principio di integrazione possa dirsi rilevante anche nell'ambito del regolamento in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. In tale contesto, infatti, il riferimento al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale risulta un esempio paradigmatico di attuazione del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE, nella sua accezione di strumento funzionale alla prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, in questa circostanza, l'integrazione avviene con riferimento

⁴³ J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law*, op. cit., p. 23; M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione Europea*, op. cit., p. 117.

alla promozione della sostenibilità ambientale delle diverse categorie di beni rientranti dell'ambito di applicazione del regolamento, che viene perseguita attraverso la predisposizione di criteri per l'eco-progettazione dei prodotti destinati ad essere immessi nel mercato unico europeo, nell'ottica della transizione verso l'economia circolare.

5. Il Regolamento ESPR e l'applicazione extra-territoriale del diritto dell'Unione

Il regolamento ESPR, che introduce requisiti di eco-progettazione dei prodotti da immettere in circolazione nel mercato interno europeo ha un ambito geografico di applicazione che non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, ma si estende anche ai Paesi terzi. Ciò è dovuto al fatto che le disposizioni del regolamento in esame si applicano non solo ai prodotti fabbricati negli Stati membri, ma a qualsiasi bene, rientrante nelle categorie soggette ai requisiti di progettazione eco-compatibile stabiliti dall'Unione, che sia immesso in circolazione nel mercato interno europeo, a prescindere dal suo luogo di produzione. La questione dell'applicabilità del regolamento anche ai prodotti provenienti da Paesi terzi è esplicitamente affrontata nel preambolo del regolamento, nel quale viene chiarito che al fine di salvaguardare il funzionamento del mercato interno tutti i prodotti provenienti da Paesi terzi che vengono immessi in circolazione nel mercato interno dovranno essere conformi al regolamento e agli atti delegati adottati dalla Commissione in attuazione dello stesso⁴⁴. L'applicabilità delle disposizioni del regolamento prescinde quindi dal luogo di produzione e si applica ai prodotti finiti, alle loro componenti e ai prodotti intermedi. Per ottemperare alle disposizioni del regolamento è necessario che i fabbricanti di tali beni prima di immetterli nel mercato interno abbiano effettuato adeguate procedure di valutazione della conformità di tali prodotti ai requisiti stabiliti dalla normativa europea e che i suddetti beni dispongano del passaporto digitale di prodotto previsto dal regolamento ESPR. Tale impostazione è confermata altresì dalla disposizione dell'articolo 29 del regolamento, rubricato obblighi degli importatori, il quale prevede che con riferimento ai prodotti che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento per i quali gli atti delegati adottati dalla Commissione abbiano previsto appositi requisiti di eco-progettazione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4 del regolamento stesso, grava in capo agli importatori che

⁴⁴ Considerando n. 63, Regolamento ESPR.

immettono tali beni nel mercato interno europeo l'onere di verificare che i suddetti requisiti siano rispettati⁴⁵. Ne consegue la piena applicabilità delle disposizioni del regolamento e degli atti delegati che definiscono i requisiti di eco-progettazione nei confronti di tutti i prodotti ricadenti nell'ambito di applicazione del regolamento ESPR, ovunque tali beni siano fabbricati.

Da quanto sopra emerge che l'applicazione delle disposizioni del regolamento ESPR e dei relativi atti delegati possono venire a creare effetti di applicazione extraterritoriale della normativa europea sulla progettazione eco-compatibile dei prodotti sostenibili. Si tratta quindi di verificare in quale delle diverse modalità di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione ricadano le disposizioni del regolamento in esame e dei relativi atti delegati. A tale proposito, va rilevato che la dottrina che si è occupata della questione ha identificato tre diverse modalità di possibile applicazione unilaterale della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio.

Le tre modalità di applicazione unilaterale della normativa dell'Unione a Paesi terzi e/o ad operatori economici posti al di fuori del suo territorio consistono nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, nell'estensione territoriale e nell'effetto Bruxelles⁴⁶. La prima espressione si riferisce alla circostanza in cui l'applicazione della legislazione dell'Unione all'esterno del proprio territorio geografico di riferimento non dipende necessariamente dall'esistenza di una connessione territoriale tra il territorio dell'Unione ed il Paese e/o l'operatore economico nei cui confronti la normativa europea viene applicata⁴⁷. La questione di cosa si debba intendere precisamente con il termine applicazione extraterritoriale di una normativa risulta piuttosto controversa ed è stata oggetto di dibattito dottrinale relativo in particolare all'ordinamento degli Stati Uniti⁴⁸, mentre non risulta che sia stata altrettanto dibattuta con riferimento all'ordinamento dell'Unione⁴⁹. I due criteri di collegamento più utilizzati per accertare la sussistenza di una situazione riconducibile al fenomeno dell'applicazione

⁴⁵ Art. 29, Regolamento ESPR.

⁴⁶ M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 1; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT (a cura di), *EU Law beyond its borders, op. cit.*, pp. 21-63, pp. 22-35.

⁴⁷ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2014, pp. 87-126, a pp. 89-91; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law, op. cit.*, pp. 22-24.

⁴⁸ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, pp. 90-93; K. RAUSTIALA, *Does the Constitution Follow the Flag?: The Evolution of Territoriality in American Law*, New York, 2009.

⁴⁹ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law, cit.*, pp. 93-96.

extraterritoriale sono il criterio della territorialità e quello degli effetti. Con riferimento al primo criterio, uno Stato o un ente sovranazionale, come l'Unione europea, può applicare la propria normativa rispetto a tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovano sul proprio territorio⁵⁰. Riguardo al secondo criterio, uno Stato o un ente sovranazionale, come l'Unione europea, può applicare la propria normativa allorché possa dimostrare che il comportamento di un determinato soggetto, persona fisica o giuridica, anche se posto in essere al di fuori del territorio dell'Unione, sia in grado di provocare effetti giuridici all'interno del suo ordinamento giuridico⁵¹.

Come è stato rilevato in dottrina⁵², a livello europeo il fenomeno dell'applicazione extraterritoriale della normativa europea al di fuori dei confini dell'Unione basato sul criterio degli effetti è stato pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia soltanto nel settore del diritto della concorrenza⁵³. In un diverso contesto, la questione dell'applicazione extra-territoriale della normativa dell'Unione si è posta anche riguardo all'applicazione della normativa climatica, con riferimento all'estensione della normativa EU ETS (*European Union Emission Trading Scheme*) al settore del trasporto aereo⁵⁴. Nel caso *Air Transport Association*, la Corte di giustizia si è occupata incidentalmente della possibilità dell'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del suo territorio. In tale circostanza, la Corte ha risolto il caso affermando la legittimità di una applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio, con riferimento ad una fattispecie caratterizzata da un legame territoriale che giustificava l'applicazione della normativa climatica in connessione con la presenza fisica di aeromobili battenti bandiera di Stati terzi all'interno nel territorio dell'Unione europea nelle fasi di partenza e di arrivo dei voli⁵⁵.

⁵⁰ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 94-95.

⁵¹ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 95-96.

⁵² J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 35-38; J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 92-93.;

⁵³ Vedi ad esempio Corte giust., 6 settembre 2017, causa C-413/14 P, *Intel Corp. Inc. contro Commissione europea*, ECLI:EU:C:2017:632; Trib., 25 marzo 1999, causa T-102/96, *Gencor Ltd c. Commissione*, ECLI:EU:T:1999:65, punto 90. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, op. cit., p. 93; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 35-38.

⁵⁴ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 96-98.

⁵⁵ Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-366/10, *Air Transport Association of America e altri contro Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864; vedi anche nello stesso caso Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, 6 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2011:637. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 93, nota 27, e pp. 96-98, in J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., p. 36.

La presenza di condotte dell'Unione pacificamente riconducibili alla modalità di applicazione extraterritoriale della normativa europea in senso stretto, ossia caratterizzate dall'assenza di un elemento di connessione territoriale, risulta difficilmente rilevabile nell'ordinamento dell'Unione⁵⁶. Per questo motivo, in dottrina è stato proposto l'utilizzo di una diversa categoria concettuale per descrivere il fenomeno dell'applicazione della normativa europea al di fuori dei propri confini che si può realizzare in assenza di una connessione territoriale. Si tratta del fenomeno della cosiddetta estensione territoriale della normativa dell'Unione⁵⁷. Con l'espressione estensione territoriale della normativa dell'Unione, che corrisponde alla seconda delle tre modalità identificate sopra, si intende riferirsi ad una maniera di applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio che si differenzia almeno in parte dalla precedente modalità, anche se presenta con essa alcuni elementi in comune. L'espressione è stata coniata in dottrina dalla Scott⁵⁸. Essa si riferisce all'applicazione della normativa dell'Unione all'esterno del suo territorio che, a differenza di quanto avviene nel caso dell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, è sempre caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale tra un Paese terzo e/o un operatore economico situato in un Paese terzo ed il territorio dell'Unione⁵⁹.

Con l'espressione effetto Bruxelles, che è stata coniata in dottrina dalla Bradford⁶⁰, si intende invece riferirsi alla circostanza in cui le normative dell'Unione possono essere applicate anche in altre giurisdizioni, in quanto recepite da Paesi terzi all'interno del loro ordinamento nazionale oppure applicate spontaneamente da operatori economici di Paesi terzi operanti al di fuori del territorio dell'Unione. Tale fenomeno di applicazione della normativa e degli standard europei al di fuori del suo territorio avviene in questo caso in maniera volontaria, in virtù della riconosciuta autorevolezza e qualità del livello di regolazione stabilito dall'Unione europea⁶¹. In quest'ultimo caso, a differenza di quanto avviene nei due casi precedenti dell'applicazione extraterritoriale e dell'estensione territoriale, non vi è una volontà esplicita dell'Unione di estendere l'ambito di

⁵⁶ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 89.

⁵⁷ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 89-94.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 24-31.

⁶⁰ A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, 2012, pp. 1-68; A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, New York NY, 2020; per la versione in italiano: A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, Milano, 2021.

⁶¹ J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, op. cit., pp. 31-35.

applicazione della propria normativa all'esterno del suo territorio, ma si viene a realizzare un'applicazione indiretta della normativa dell'Unione, sulla base del comportamento spontaneo degli Stati terzi e/o degli operatori economici di tali Paesi che decidono di adottare volontariamente la normativa europea, a prescindere dal loro livello di connessione commerciale o politico-diplomatica con l'Unione ⁶².

Sulla base delle caratteristiche delle tre modalità unilaterali di applicazione extraterritoriale della normativa europea appena esaminate è possibile verificare in quale di esse possa rientrare il regolamento ESPR. A tale proposito, in primo luogo sembra di poter affermare che la normativa in oggetto non costituisce un esempio di applicazione extraterritoriale in senso stretto, in quanto prevede come condizione per la sua applicabilità l'elemento della territorialità. Quest'ultimo, nel caso di specie riguarda l'immissione in commercio nel mercato interno europeo dei prodotti che rientrano nel campo di applicazione del regolamento, a prescindere dal loro effettivo luogo di produzione. In secondo luogo, sembra possibile escludere che il regolamento ESPR ricada nel campo di applicazione dell'effetto Bruxelles, in quanto la normativa in esame è caratterizzata dall'esplicita volontà dell'Unione di applicare la propria legislazione sulla progettazione ecocompatibile a tutti i prodotti rientranti nel suo ambito di applicazione, ovunque essi siano fabbricati, allorché questi vengano immessi in circolazione nel territorio doganale europeo. Di conseguenza, non resta che concludere che il regolamento in esame costituisce un esempio della seconda modalità unilaterale di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione, vale a dire la modalità dell'estensione territoriale. La normativa in esame, infatti, è caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale con il mercato interno europeo, collegata alla effettiva presenza dei prodotti nel territorio dell'Unione, a prescindere dal loro luogo di fabbricazione. In tale contesto, il criterio di collegamento che giustifica l'applicazione extraterritoriale dei requisiti di eco-progettazione sostenibile previsti dal regolamento ESPR e dagli atti delegati emanati dalla Commissione in forza dell'articolo 4 del regolamento, è rappresentato dall'effettiva immissione in commercio dei suddetti prodotti nel territorio doganale dell'Unione. Ne risulta quindi dimostrata, a mio avviso, la riconducibilità dell'applicazione extraterritoriale dei requisiti previsti dalla legislazione europea in esame alla modalità dell'estensione territoriale della

⁶² A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, *op. cit.*, p. 24 e p. 60 ss.

normativa dell'Unione.

6. Conclusioni

Il regolamento ESPR colloca la promozione dell'obiettivo generale dell'economia circolare, che si realizza attraverso l'adozione a livello europeo di requisiti di eco-progettazione sostenibile per tutti i prodotti appartenenti a determinate categorie merceologiche da immettere in circolazione nel territorio dell'Unione, nel contesto del più ampio e generale obiettivo del buon funzionamento del mercato interno europeo. L'analisi svolta sopra, dopo aver descritto le principali caratteristiche del regolamento ESPR, si è soffermata in particolare su tre questioni di particolare rilevanza per la contestualizzazione del regolamento nell'ambito delle politiche dell'Unione finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile, adottate in attuazione del *Green Deal* europeo.

La prima questione ha riguardato la tematica di come coniugare l'obiettivo generale del buon funzionamento del mercato interno europeo, ai sensi dell'articolo 114 TFUE, con il criterio del livello elevato di protezione dell'ambiente, previsto dallo stesso articolo, nel contesto della definizione di criteri e regole per l'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. Partendo da tale premessa, l'indagine si è occupata di determinare se la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sia da ritenersi corretta, considerando che la normativa in esame persegue sia obiettivi legati al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri in materia di progettazione ecocompatibile dei prodotti, sia obiettivi legati al perseguimento della sostenibilità ambientale dei prodotti immessi sul mercato interno europeo. L'analisi svolta ha permesso di affermare che nel caso di specie la scelta dell'articolo 114 TFUE come base giuridica del regolamento ESPR sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili sia da ritenersi corretta, dal momento che la normativa in questione pur perseguendo rilevanti interessi legati alla sostenibilità ambientale dei prodotti ed alla promozione dell'economia circolare, risulta prioritariamente finalizzata a garantire il buon funzionamento del mercato interno europeo. Infatti, dall'indagine svolta è emerso che nel caso di specie l'obiettivo dell'adozione di una normativa comune a livello europeo sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti da immettere sul mercato europeo risulta il "centro di gravità" della disposizione rispetto agli obiettivi ambientali concorrenti.

La seconda questione esaminata è partita dal presupposto che il

perseguimento del già menzionato requisito dell'elevato livello di protezione dell'ambiente si collega logicamente con l'applicazione dell'articolo 11 TFUE, dedicato al principio di integrazione. A tale proposito, l'indagine si è incentrata sulla verifica di come il regolamento ESPR si configuri rispetto all'attuazione del principio di integrazione, e del connesso principio dello sviluppo sostenibile, sanciti da tale disposizione. Sulla base dell'indagine svolta, è stato possibile affermare che, nel caso di specie, con le modalità e nei limiti previsti dall'articolo 11 TFUE, il principio di integrazione possa dirsi rilevante nell'ambito del regolamento in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili. In tale contesto, infatti, il riferimento al perseguimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale risulta un esempio paradigmatico di attuazione del principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE, nella sua accezione di strumento funzionale alla prospettiva della promozione dello sviluppo sostenibile. In particolare, è emerso che, in tale circostanza, l'integrazione delle esigenze ambientali avviene con riferimento alla sostenibilità ambientale delle diverse categorie di beni rientranti dell'ambito di applicazione del regolamento, che viene perseguita attraverso la predisposizione di criteri per l'eco-progettazione dei prodotti destinati ad essere immessi nel mercato unico europeo, nell'ottica della transizione verso l'economia circolare.

La terza questione esaminata si è focalizzata sulla tematica della rilevanza esterna delle disposizioni del regolamento ESPR, partendo dalla premessa che l'ambito geografico di applicazione della normativa in esame non è rappresentato soltanto dal territorio dell'Unione, dal momento che le disposizioni del regolamento si indirizzano anche ai prodotti fabbricati in Paesi terzi rientranti nelle categorie soggette ai requisiti di progettazione eco-compatibile che intendono circolare nel mercato interno europeo. L'indagine si è quindi incentrata sull'applicazione delle disposizioni del regolamento ai prodotti fabbricati in Paesi terzi per verificare se ciò possa costituire un esempio di "applicazione extraterritoriale" della normativa europea. A tale proposito, l'analisi si è focalizzata dapprima sull'individuazione e la descrizione delle tre modalità di applicazione unilaterale della normativa dell'Unione a Paesi terzi e/o ad operatori economici posti al di fuori del suo territorio. Tali modalità consistono nell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, nell'estensione territoriale e nell'effetto Bruxelles. Dopo avere escluso che, in ragione delle sue caratteristiche, il regolamento in esame possa rientrare nella prima o nella terza modalità, l'analisi ha permesso di determinare che il regolamento

ESPR costituisce un esempio della seconda modalità unilaterale di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione, vale a dire quella dell'estensione territoriale. La normativa in esame, infatti, è caratterizzata dalla presenza di una connessione territoriale con il mercato interno europeo, collegata alla presenza nel territorio dell'Unione dei prodotti assoggettati alla sua applicazione, a prescindere dal loro luogo di fabbricazione. Il criterio di collegamento in grado di giustificare l'applicazione extraterritoriale dei requisiti di eco-progettazione sostenibile previsti dal regolamento ESPR e dagli atti delegati emanati dalla Commissione è rappresentato dall'effettiva immissione in commercio dei suddetti prodotti nel territorio doganale dell'Unione. Ne è risultato quindi dimostrato che l'applicazione extraterritoriale dei requisiti previsti del regolamento ESPR e dai relativi atti delegati costituisce un esempio di estensione territoriale della normativa dell'Unione.

In conclusione, è possibile affermare che il regolamento ESPR costituisce un esempio di notevole interesse per la promozione dell'economia circolare europea nel contesto del buon funzionamento del mercato interno e del perseguimento di un elevato livello di protezione dell'ambiente. Tuttavia, risulta da monitorare l'impatto che l'estensione territoriale dei requisiti previsti dal regolamento e dai relativi atti delegati potrebbe provocare sul commercio internazionale, con riferimento ai prodotti fabbricati in Paesi terzi rientranti nelle categorie merceologiche a cui si applica la normativa in esame sull'eco-progettazione dei prodotti sostenibili che intendono circolare nel mercato interno europeo.