

# **UNFIT FOR 55. L'OBBIETTIVO DELLA NEUTRALITÀ CLIMATICA E GLI STRUMENTI CORRETTIVI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE: LE RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE AI SENSI DELLA LEGGE EUROPEA SUL CLIMA**

**Enrico Verdolini \***

*Abstract:* l'obiettivo della neutralità climatica, inizialmente delineato dall'*European Green Deal* (comunicazione n. 640 del 2019), ha assunto una piena formalizzazione giuridica con l'entrata in vigore del regolamento n. 1119 del 2021, noto come *Legge europea sul clima*. Questo regolamento vincola l'Unione Europea e gli Stati membri a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, equilibrando le emissioni di gas serra con gli assorbimenti. Un obiettivo intermedio ulteriore prevede una riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. La *Legge europea sul clima* richiede un'ampia strategia di decarbonizzazione, innovando i settori della produzione industriale, delle infrastrutture energetiche, della mobilità, nonché i comportamenti individuali. La giuridicizzazione dell'obiettivo implica responsabilità per le istituzioni pubbliche ai vari livelli e introduce meccanismi di controllo da parte della Commissione Europea. Tuttavia, il raggiungimento della neutralità climatica presenta sfide complesse, richiedendo un approccio politico coordinato e, possibilmente, interventi correttivi qualora le misure adottate dai singoli Stati membri si rivelassero insufficienti.

*The goal of climate neutrality, initially outlined by the European Green Deal (Communication No. 640 of 2019), achieved full legal formalization with the entry into force of Regulation No. 1119 of 2021, known as the European Climate Law. This regulation binds the European Union and its Member States to achieve climate neutrality by 2050, balancing greenhouse gas emissions with absorptions. An additional intermediate goal sets a 55% reduction in emissions by 2030 compared to 1990 levels. The European Climate Law requires a comprehensive decarbonization strategy, innovating sectors such as industrial production, energy infrastructures, mobility, and individual behaviors. The legalization of this goal implies responsibilities for public institutions at various levels and introduces monitoring mechanisms by the European Commission. However, achieving climate neutrality presents complex challenges, requiring a coordinated political approach and, possibly, corrective interventions if the measures adopted by individual Member States prove insufficient.*

**SOMMARIO:** 1. La Legge europea sul clima e la giuridicizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica. 2. La procedura di supervisione da parte delle istituzioni europee, l'istituto delle raccomandazioni specifiche e le loro criticità come strumento di correzione dei comportamenti degli Stati membri. 3. Le indicazioni delle raccomandazioni specifiche del 18 dicembre 2023 e l'obiettivo della neutralità

climatica. 4. Conclusioni. Quali rimedi in caso di mancata osservanza degli obiettivi, fra via giudiziaria e strumenti finanziari.

### 1. La Legge europea sul clima e la giuridicizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica.

L'obiettivo della neutralità climatica, già delineato dai documenti di *soft law* in materia ambientale adottati dalla Commissione Europea<sup>1</sup>, uno su tutti la comunicazione n. 640 del 2019 (il c.d. *European Green Deal*<sup>2</sup>), assume una piena formalizzazione giuridica, nelle vesti dell'*hard law* con l'entrata in vigore del regolamento n. 1119 del 2021, la c.d. *Legge europea sul clima* o *European climate law*<sup>3</sup>. Una volta giuridicizzato, l'obiettivo della neutralità climatica, per lo meno da un punto di vista teorico, potrebbe esprimere in maniera ancor più marcata

<sup>1</sup> \*Assegnista di ricerca Scuola Sant'Anna di Pisa

Il richiamo è, nello specifico, alla comunicazione n. 773 del 2018 della Commissione Europea, denominata *Un pianeta pulito per tutti*, e soprattutto alla comunicazione n. 640 del 2019, che ha definito gli indirizzi politici essenziali dell'*European Green Deal*, inaugurando la fase più significativa del processo di transizione ecologica. Non è semplice inquadrare a livello giuridico l'*European Green Deal*. Sebbene si tratti di un atto di *soft law*, è stato in grado di esercitare un certo grado di influenza, già prima dell'entrata in vigore della *Legge europea sul clima*. È possibile richiamare, a titolo di esempio, la fase di predisposizione del quadro giuridico di *Next Generation EU*: in quel contesto, è stato definito un preciso vincolo giuridico quantitativo di destinazione alla transizione ecologica delle risorse finanziarie dei *Piani nazionali di ripresa* dei singoli Stati membri. Che ruolo ha giocato l'*European Green Deal* nel contesto di questa elaborazione graduale?

<sup>2</sup> A proposito dell'*European Green Deal*, si può fare riferimento a D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 94-95; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, p. 415 ss.; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, p. 19 ss.; F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, p. 25 ss.; R. DE PAOLIS, *Constitutional implications: the European Green Deal in the light of political constitutionalism*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021, p. 112 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021, p. 4 ss.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda il contenuto e le prospettive d'attuazione della *Legge europea sul clima*, si vedano N. DE SADELEER, *Environmental law in the EU: a pathway toward the green transition*, in M. GARCIA-A. CORTÉS, *Blue planet law. The ecology of our economic and technological world*, Springer, Cham, 2023, p. 25 ss.; K. KULOVESI-S. OBERTHÜR-H. VAN ASSELT-A. SAVARESI, *The European climate law: strengthening EU procedural climate governance?*, in *Journal of Environmental Law*, n. 1, 2024, p. 23 ss.; EDITORIAL, *The European climate law: making the social market economy fit for 55?*, in *European Common Market Law Review*, n. 5, 2021, p. 1321 ss.; S. SCHLACKEL-H. WENTZIEN-E. THIERJUNG-M. KÖSTER, *Implementing the EU Climate Law via the "Fit for 55" package*, in *Oxford Open Energy*, n. 1, 2022, pp. 2-3; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law. A new legal revolution towards climate neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, n. 4, Università di Opole, Opole, 2021, p. 39 ss.; B. P. DE LAS HERAS, *European climate law(s): assessing the legal path to climate neutrality*, in *Romanian journal of European affairs*, n. 2, European Institute of Romania, Bucarest, 2021, p. 19 ss.; O. AMMANN-A. BOUSSAT, *The participation of civil society in European Union environmental law-making process: a critical assessment of the European Commission's consultations in connection with the European Climate Law*, in *European journal of risk regulation*, n. 2, 2023, p. 243 ss.; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus Online*, n. 2, 2020, p. 108 ss.; A. GIORGI, *Substantiating or formalizing the Green Deal process? The proposal for a European Climate Law*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021, p. 14 ss.; D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal*, op. cit., pp. 24-27.

quella «forza altamente trasformativa»<sup>4</sup> che gli è riconosciuta dalla dottrina giuridica, avendo (almeno sulla carta) la potenzialità per innovare gli assetti complessivi dell'economia e della società dell'Unione.

Preliminarmente, occorre chiarire quali siano le caratteristiche del concetto di neutralità climatica e quale sia il suo significato esatto ai sensi del quadro giuridico esistente. La *Legge europea sul clima* definisce la neutralità climatica come obiettivo vincolante dell'Unione (art. 1), consistente nel raggiungimento entro la scadenza temporale del 2050 di una situazione di «equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale (...), così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette» (art. 2, comma 1).

Quest'obiettivo si inserisce in un percorso di decarbonizzazione più ampio che richiede, *in primis*, di raggiungendo un traguardo intermedio entro il 2030, fissato nella progressiva diminuzione «delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990» (art. 4, comma 1). Dopodiché, una volta conseguita la piena neutralità climatica di qui al 2050, sempre la *European climate law* spinge a compiere uno sforzo ulteriore, per proseguire la decarbonizzazione e per attestarsi su di un saldo negativo di emissioni climalteranti (art. 2 comma 1). In definitiva, il risultato finale dovrebbe essere quello di arrivare a un assetto complessivo in cui la quantità di emissioni prodotte dall'uomo sia inferiore al livello di anidride carbonica che può essere effettivamente assorbito.

Quando impiega il concetto di neutralità climatica, pertanto, la *Legge europea sul clima* fa riferimento a un momento del percorso di decarbonizzazione, da collocarsi approssimativamente attorno al 2050 (ma non oltre quest'anno), consistente nel conseguimento di una condizione di parità fra le emissioni di anidride carbonica generate dall'attività umana e quelle che l'ambiente naturale e le tecnologie appositamente predisposte sono in grado di assorbire.

A livello concreto, ciò comporta la necessità di articolare una strategia complessiva, che agisca simultaneamente lungo due diverse direzioni, per poter perseguire il medesimo obiettivo della neutralità climatica<sup>5</sup>. Questo vuol dire, innanzitutto, intervenire direttamente sulle cause dell'inquinamento e limitare il più possibile le emissioni, predisponendo in tal senso politiche ambientali altamente innovative che cambino in profondità le modalità di produzione industriale, le infrastrutture di fornitura energetica, la mobilità delle persone e delle merci, i comportamenti dei singoli individui nella società. Dopodiché, questo significa rafforzare i sistemi naturali (come le foreste, i mari e i suoli) che possono assorbire l'anidride carbonica e ridurre il livello di concentrazione nell'atmosfera, ma anche sviluppare nuove tecnologie che possano essere utili in tal senso, catturando e conservando la stessa anidride carbonica, in modo tale da compensare il più possibile gli effetti delle azioni umane sugli ecosistemi.

<sup>4</sup> Cfr. E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU*, op. cit., p. 19.

<sup>5</sup> Sulle caratteristiche della strategia per il conseguimento della neutralità climatica, si vedano N. DE SADELEER, *Environmental law in the EU*, op. cit., p. 26; G. CAVALIERI-B. CELATI-S. FRANCA-M. GRANDIGLIO-A.R. GERMANI-A. GIORGI-G. SCARANO, *Il «Fit for 55%» unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2022, pp. 444-445; D. BEVILACQUA-E. CHITI, *Green Deal*, op. cit., p. 26.

Una parte consistente di questa strategia complessiva per l'avvicinamento alla neutralità climatica è, fra l'altro, espressa in una pluralità di misure interconnesse, predisposte sia nel quadro generale dell'*European Green Deal*, che nel contesto di altri documenti<sup>6</sup> di programmazione complessiva, come il c.d. *pacchetto Fit for 55%*<sup>7</sup>. È stato possibile per le istituzioni dell'Unione Europea elaborare questo ampio spettro di provvedimenti, in grado di incidere su di una varietà di ambiti, a partire da un'interpretazione forte di quel principio di sviluppo sostenibile<sup>8</sup> espresso dall'art. 3 comma 3 TUE<sup>9</sup>: come è stato messo in luce, per le istituzioni europee «la sostenibilità ambientale smette di essere un mero limite esterno dell'iniziativa economica per divenire (...) un elemento interno di finalizzazione e di indirizzamento della stessa»<sup>10</sup>. Declinando l'idea di sostenibilità secondo questa nuova prospettiva, le istituzioni dell'Unione Europea hanno fatto proprio un approccio innovativo nelle rispettive sfere di competenza: sono state esercitate in maniera alternativa le competenze generali nell'ambito della politica ambientale ex art. 191 TFUE ss.; sono state sfruttate in senso diverso anche le competenze generali nell'ambito della disciplina del mercato unico (art. 114 TFUE) e della tassazione (art. 113 TFUE)<sup>11</sup>, nonché le varie

6 Oltre al pacchetto *Fit for 55%*, possono essere considerati anche il *Piano di investimenti del Green Deal europeo* e il *Piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*. Per quanto riguarda il *Piano di investimenti*, bisogna prendere in esame la comunicazione n. 21 del 2020 della Commissione Europea. Il *Piano di investimenti* è stato approfondito in L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento*, op. cit., p. 116 ss. Per approfondire il *Piano industriale*, invece, occorre fare riferimento alla comunicazione n. 62 del 2023 della Commissione Europea. Un'analisi dei provvedimenti del *Piano industriale* è quella di B. BOSCHETTI, *Il piano per la net-zero age e l'Inflation Reduction Act: U.E. v. U.S.A.?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, p. 589 ss.

7 Per quanto riguarda il *pacchetto Fit for 55%*, si veda la comunicazione n. 550 del 2021 della Commissione Europea. Un'analisi dei principali provvedimenti compresi nell'ambito di *Fit for 55%* è stata svolta da G. CAVALIERI-B. CELATI-S. FRANCA-M. GRANDIGLIO-A.R. GERMANI-A. GIORGI-G. SCARANO, *Il «Fit for 55%» unpacked*, op. cit., p. 409 ss. Un'interessante interpretazione delle misure di *Fit for 55%*, volta a individuarne il fondamento giuridico all'interno dei Trattati, è stata svolta da N. DE SADELEER, *Environmental law in the EU*, op. cit., pp. 27-28.

8 Per una definizione di sviluppo sostenibile, si vedano P. SANDS-J. PEEL, *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 206 ss.; N. DE SADELEER, *EU environmental law and the internal market*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 13 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Napoli, 2008, pp. 108-109; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 63 ss.

9 Si riporta di seguito il testo integrale dell'art. 3 comma 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. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

10 Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, op. cit., pp. 419-420.

11 Il punto è stato messo in luce da N. DE SADELEER, *Environmental law in the EU*, op. cit., p. 28. I provvedimenti adottati dalle istituzioni dell'Unione Europea si sono talvolta basati sulle competenze in materia di «ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno» (art. 114 TFUE) e di «armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella

competenze di carattere settoriale in materie come i trasporti (art. 90 TFUE ss. e art. 170 TFUE ss.), l'industria (art. 173 TFUE), l'agricoltura (art. 38 TFUE ss.), l'energia (art. 194 TFUE e art. 170 TFUE ss.) e la coesione economico-sociale (art. 174 TFUE ss.).

Anche per queste ragioni, occorre inquadrare il concetto della neutralità climatica nella consapevolezza di come si tratti di un obiettivo particolarmente ambizioso e complesso. C'è da chiedersi, in ogni caso, se alla potenzialità trasformativa astratta corrisponda un'effettiva capacità d'incidere nel concreto. Al di là dei proclami ottimistici, il processo di decarbonizzazione è caratterizzato da difficoltà e incertezze: non è affatto scontato che il risultato della neutralità climatica possa essere effettivamente raggiunto e che questo possa avvenire secondo le tempistiche prefissate.

Le implicazioni della neutralità climatica, oltretutto, sono molteplici e ad ampio raggio: il graduale avvicinamento a questo obiettivo tocca aspetti che vanno oltre la semplice questione delle emissioni climalteranti e che devono essere affrontati necessariamente. Un cambiamento incisivo come quello della decarbonizzazione ha, inevitabilmente, delle ricadute su di una molteplicità di ambiti<sup>12</sup>, come quelli della salute delle persone, del loro benessere economico, delle prospettive occupazionali e dei rapporti economico-sociali complessivi.

Come è stato giustamente rimarcato dalla dottrina, «il contenimento delle emissioni è necessario per la sopravvivenza globale a lungo termine, ma comporta importanti effetti redistributivi ed enormi cambiamenti nella struttura del mercato industriale, che richiedono massicci investimenti. Le proteste dei gilets jaunes in Francia nel 2019 sono un vivido esempio dei rischi dell'attuazione della politica per ridurre le emissioni di gas serra»<sup>13</sup>.

La stessa *Legge europea sul clima* precisa come il conseguimento della neutralità climatica debba avvenire «tenendo conto dell'importanza di promuovere sia l'equità che la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 2 comma 2): l'evoluzione dell'economia e della società nel senso della progressiva decarbonizzazione può produrre i suoi *sommersi* e i suoi *salvati*, penalizzando alcuni territori e determinando lo sviluppo di altri<sup>14</sup>, emarginando alcune fasce della popolazione e favorendo l'arricchimento di altre. Per questa ragione, investire energie e risorse sulla neutralità climatica significa anche predisporre dei rimedi effettivi a quelle che possono essere le sue ripercussioni negative, intervenendo a favore delle regioni più a

*misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza»* (art. 113 TFUE). Per fare un esempio, il pacchetto *Fit for 55%* comprende una serie di riforme legislative riguardanti il settore dei trasporti, dei veicoli e dei carburanti. Secondo l'autore, queste proposte hanno avuto natura di provvedimenti di armonizzazione del mercato interno e si sono basate soprattutto sull'art. 114 TFUE.

<sup>12</sup> L'obiettivo della neutralità climatica è stato definito come un concetto dalle molteplici sfaccettature. Sulla base dell'analisi delle disposizioni della *Legge europea sul clima*, questa riflessione è stata fatta da A. GIORGI, *Substantiating or formalizing the Green Deal process?*, op. cit., pp. 15-17.

<sup>13</sup> Cfr. EDITORIAL, *The European climate law*, op. cit., p. 1321. Nella lingua originale dell'articolo, lo stesso passaggio era formulato in questa maniera: «*curbing emissions is necessary for global survival in the long term, but it entails major redistributive effects and huge changes in industrial market structure that need massive investment. The gilets jaunes protests in France in 2019 are a vivid illustration of the risks of implementing policy to reduce greenhouse gas emissions*».

<sup>14</sup> Potrebbero essere penalizzati, ad esempio, quei territori in cui siano insediati impianti industriali particolarmente inquinanti. Nel caso in cui la transizione ecologica comporti la chiusura o la riconversione degli impianti, potrebbero esserci conseguenze negative sull'economia locale e sui relativi livelli occupazionali.

rischio, dei lavoratori che potrebbero perdere la propria occupazione e dei settori della comunità maggiormente esposti.

La transizione ecologica, in definitiva, ha dei costi, non soltanto a livello economico, ma anche e soprattutto dal punto di vista sociale<sup>15</sup>. Per questi motivi, per compensare la scomparsa di determinate attività lavorative e la crescita delle disuguaglianze, «*le ambizioni del Green Deal europeo comportano un ingente fabbisogno di investimenti*»<sup>16</sup>. Sotto questo profilo, l'approccio adottato dalle istituzioni dell'Unione Europea è quello di introdurre delle misure che possano compensare i costi sociali avvertiti dalla popolazione: da un lato, è istituito il *Just transition fund* (regolamento n. 1056 del 2021), che consente di intervenire a favore di quelle comunità territoriali o di quelle categorie di lavoratori messe a dura prova dalla scomparsa di determinate attività estrattive o produzioni industriali; dall'altro, è introdotto il *Fondo sociale per il clima* (regolamento n. 955 del 2023), destinato a compensare i maggiori costi nel settore dei trasporti e dell'energia dovuti alla transizione ecologica.

Nel prosieguo dell'analisi, prendendo in esame il dettato della *European climate law*, occorre rispondere a una pluralità di interrogativi su quale sia la forma giuridica dell'obiettivo di neutralità climatica, se abbia natura legalmente impegnativa per i suoi destinatari, quali siano i soggetti chiamati a darne attuazione e di quali strumenti dispongano per il suo perseguimento.

Il *target* della neutralità climatica è espressamente qualificato, almeno sulla carta, come un «*obiettivo vincolante*» dalla stessa *Legge europea sul clima* (art. 1), uno scopo di natura giuridicamente obbligatoria, che deve essere necessariamente tenuto in considerazione e osservato dai soggetti direttamente interessati, adeguando le proprie azioni in funzione di questa prospettiva. Fra l'altro, anche la tappa intermedia verso la neutralità climatica è inquadrata come un «*traguardo vincolante*» (art. 4 comma 1).

Non a caso, il percorso di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, a livello complessivo, è definito dalla *Legge europea sul clima* come un qualcosa di «*irreversibile*» (art. 1), ossia un percorso a senso unico che, una volta avviato, non consente di tornare (almeno a livello giuridico) alla situazione pregressa. Si tratta, per lo più, di un percorso prolungato negli anni, che implica un'azione costante nel tempo, su di una prospettiva di lungo periodo, per poter ottenere dei risultati concreti: qualsiasi battuta d'arresto, in tal senso, è destinata ad avere conseguenze ampie sugli assetti ambientali e climatici e, per questa ragione, deve essere scongiurata dal quadro normativo complessivo.

Si può parlare, in definitiva, di un percorso giuridicamente obbligato o, meglio ancora, di un *percorso a tappe obbligate* nel senso della progressiva (e non più rinviabile) decarbonizzazione dell'economia e della società dell'Unione.

Fissando le *milestones* del percorso verso la neutralità climatica, la *Legge europea sul clima* rafforza gli impegni giuridici già presi dall'Unione Europea e dagli Stati membri per l'attuazione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (c.d. *Accordo di Parigi*<sup>17</sup>). Occorre allora chiedersi quale sia stato il contributo dei Paesi membri nella definizione della *timeline* prevista dal regolamento n. 1119 del 2021 per la

<sup>15</sup> Per approfondire la problematica e i rimedi predisposti dalle istituzioni dell'Unione Europea, si può fare riferimento a F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico*, op. cit., p. 22 ss.

<sup>16</sup> Cfr. comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea.

decarbonizzazione. Oltre all'Unione Europea, ognuno degli Stati membri ha sottoscritto l'*Accordo di Parigi*, esprimendo in questa forma una precisa posizione politica dal punto di vista della lotta al surriscaldamento globale. In senso coerente, l'*European climate law*, conferisce maggiore forza alle azioni che le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri stanno predisponendo per la salvaguardia ambientale e per il contrasto al cambiamento climatico<sup>18</sup>. Il cambio di passo determinato dal regolamento n. 1119 del 2021 può essere spiegato con la crescente consapevolezza della gravità della questione ambientale e della urgenza di dare soluzione alla crisi climatica in atto, attraverso scelte legislative di carattere maggiormente incisivo rispetto a quelle adottate nel recente passato. Gli Stati membri dell'Unione, del resto, avevano già espresso un consenso diffuso in tal senso, sulla necessità di «intensificare l'azione globale per il clima e raggiungere così l'obiettivo dell'*Accordo di Parigi*», nel corso del consiglio europeo del 20 giugno 2019. A quel punto, l'11 dicembre 2019 la Commissione Europea ha assunto l'iniziativa e ha proposto di fissare l'obiettivo della neutralità climatica, con scadenza al 2050 (comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea). Dopodichè, la proposta è stata fatta propria dagli Stati membri ed è stata, quindi, approvata dal Consiglio Europeo (si vedano le conclusioni del Consiglio Europeo del 12 dicembre 2019).

Dal momento che quello della *European climate law* è un percorso articolato secondo precisi snodi legalmente obbligatori, è necessario individuare quali siano gli attori in capo ai

<sup>17</sup> Per quanto riguarda l'adesione all'*Accordo di Parigi* da parte dell'Unione Europea, si vedano la decisione n. 590 del 2016 del Consiglio e la decisione n. 1841 del 2016 del Consiglio. Il 6 marzo 2015 l'Unione Europea e gli Stati membri hanno comunicato i propri contributi in previsione dell'*Accordo di Parigi*, fissando un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. L'*Accordo di Parigi* è stato perfezionato nel dicembre del 2015 ed è stato, quindi, sottoscritto dall'Unione Europea il 22 aprile del 2016. Successivamente, è stato ratificato il 5 ottobre 2016 a nome dell'Unione Europea con la decisione n. 1841 del 2016.

<sup>18</sup> Per avere un'idea, si può prendere in considerazione il modo in cui la *Legge europea sul clima* rafforza l'obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni climalteranti (quello da conseguire entro il 2030). La questione è stata affrontata da S. SCHLACKE-H. WENTZIEN-E. THIERJUNG-M. KÖSTER, *Implementing the EU Climate Law*, op. cit., pp. 2-3; J. PRZYBOROWICZ, *The European Climate Law*, op. cit., p. 40 ss.; B.P. DE LAS HERAS, *European climate law(s)*, op. cit., p. 24 ss. Inizialmente, il Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre 2014 aveva stabilito l'obiettivo (definito come vincolante) di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% entro il 2030 rispetto all'ammontare complessivo del 1990. Tale obiettivo era stato, fra l'altro, ribadito dalla comunicazione n. 110 del 2016 della Commissione Europea, che lo aveva definito come una priorità da perseguire nell'attuazione degli impegni dell'*Accordo di Parigi*. Il regolamento n. 842 del 2018 aveva, poi, disciplinato una serie di target in materia di riduzione delle emissioni, fissando un diverso obiettivo a livello europeo, ossia la riduzione delle emissioni del 30% entro il 2030, da calcolare però rispetto ai livelli del 2005, e non più tenendo conto di quelli del 1990. Il regolamento in questione, all'allegato I, aveva fra l'altro stabilito quale dovesse essere il contributo di ciascuno Stato membro in termini di riduzione delle emissioni. Successivamente, però, il regolamento n. 1999 del 2018 (c.d. *regolamento sulla governance*) aveva giuridicizzato il principale vincolo legale in termini di riduzione delle emissioni, ossia «l'obiettivo vincolante a livello unionale di una riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030» (art. 2 del regolamento n. 1999 del 2018). In seguito all'adozione dell'*European Green Deal*, il traguardo da conseguire entro il 2030 è stato rivisto in maniera consistente. Il Consiglio Europeo del 10 e 11 dicembre 2020, nelle proprie conclusioni, ha stabilito un obiettivo maggiormente impegnativo di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 che è stato, successivamente, recepito dalla *Legge europea sul clima*. Per approfondire l'*Accordo di Parigi* e gli atti dell'Unione Europea da esso derivanti, si può fare riferimento a G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3, 2023, p. 567 ss.

quali insiste il vincolo giuridico di contribuire, coi propri comportamenti, alla progressiva riduzione delle emissioni climalteranti.

Stando alla *Legge europea sul clima* il traguardo della neutralità climatica può essere considerato un «*conseguimento collettivo*», perché il vincolo giuridico obbliga direttamente le istituzioni europee e nazionali a svolgere un'azione a tutto campo (art. 2). I soggetti condizionati da questo vincolo sono delle istituzioni di carattere pubblico, che possono essere individuate guardando sia alla forma di governo dell'Unione Europea, che a quella degli Stati membri<sup>19</sup>, e, in particolar modo, agli organi pubblici di produzione legislativa, di governo e di amministrazione, nella diversità delle rispettive sfere di competenza e possibilità d'intervento. Le disposizioni del regolamento n. 1119 del 2021 mirano soprattutto a condizionare l'azione delle istituzioni pubbliche e a imprimerle un indirizzo tendente in maniera più decisa verso la decarbonizzazione, imponendo un cambio di paradigma nell'elaborazione delle politiche pubbliche, sia europee che nazionali. La responsabilizzazione in tal senso delle istituzioni dell'Unione Europea e degli Stati membri è, del resto, coerente con quella prodotta dall'*Accordo di Parigi*, che aveva già coinvolto come sottoscrittori entrambi i livelli istituzionali.

Occorre, però, distinguere fra i compiti che, sulla base della *Legge europea sul clima*, spettano ai diversi soggetti istituzionali. In particolar modo, dal dettato della *European climate law* emerge come, mentre alcune istituzioni sono chiamate a ripensare le proprie politiche pubbliche e a elaborare nuove forme d'intervento concreto per contribuire al raggiungimento della neutralità climatica, un discorso a parte deve essere fatto per la Commissione Europea, che si distingue rispetto agli altri organi dell'Unione per essere titolare di funzione del tutto peculiari di controllo e di garanzia del percorso di decarbonizzazione<sup>20</sup>.

In prima battuta, le istituzioni dell'Unione Europea e quelle di ciascuno Stato membro devono realizzare misure che incidano sul livello delle emissioni inquinanti, nel senso di contribuire al loro contenimento, alla loro diminuzione progressiva e al potenziamento della capacità di assorbimento da parte della biosfera e dei nuovi apparati tecnologici (art. 2, comma 2, e art. 4, comma 1).

Questo significa che la *Legge europea sul clima* è in grado di direzionare l'Unione Europea e gli Stati membri nell'elaborazione delle rispettive politiche ambientali generali, che necessitano di essere ricalibrate in funzione di impegni climatici maggiormente stringenti; dopodiché, la capacità di influenza della *European climate law* si estende a ulteriori ambiti su cui insistono le politiche pubbliche specifiche dei rispettivi livelli istituzionali, dal momento che, per proseguire il percorso della decarbonizzazione, è necessario riorientare le politiche settoriali in materia di agricoltura, sviluppo industriale, trasporti, produzione energetica, smaltimento dei rifiuti, ecc. ecc.

<sup>19</sup> Il fatto che l'obiettivo della neutralità climatica insista sia in capo alle istituzioni dell'Unione Europea che a quelle degli Stati membri ha sollevato delle perplessità in capo al governo italiano. Si veda M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 59.

<sup>20</sup> Per quanto riguarda la funzione di supervisione e valutazione della Commissione Europea, si veda K. KULOVESI-S. OBERTHÜR-H. VAN ASSELT-A. SAVARESI, *The European climate law*, op. cit., p. 31 ss.



Il dettato del regolamento n. 1119 del 2021 insiste molto sulla dimensione collettiva dell'obiettivo della neutralità climatica, adottando un punto di vista sovranazionale, senza entrare nei dettagli di quali siano gli oneri specifici facenti capo a ciascuno Stato membro: si può evidenziare che il Preambolo precisa che «l'obiettivo della neutralità climatica a livello dell'Unione all'orizzonte 2050 dovrebbe essere perseguito collettivamente da tutti gli Stati membri»; dopodiché, sempre il regolamento definisce la neutralità climatica come un «conseguimento collettivo» (art. 2 comma 2), per cui occorre valutare passo dopo passo quali siano i «progressi collettivi» (art. 6 comma 1 e art. 7 comma 2) compiuti dalle istituzioni dell'Unione Europea e da quelle degli Stati membri.

Tuttavia, prendendo in esame i contenuti delle raccomandazioni specifiche per Paese adottate dalla Commissione Europea in attuazione della *European climate law*, è emerso come quest'obiettivo collettivo della neutralità climatica sia stato di fatto scomposto dall'Unione Europea in una pluralità di *target* nazionali riguardanti i livelli di emissioni climalteranti prodotte dal singolo Stato membro. Da questo punto di vista, la Commissione Europea ha adottato come parametro gli obiettivi vincolanti di riduzione annuale delle emissioni di gas a effetto serra<sup>21</sup> posti a carico di ciascuno degli Stati membri dal regolamento n. 857 del 2023. Si tratta di contributi obbligatori che ogni Stato membro deve necessariamente assicurare nel contenimento delle emissioni inquinanti di particolari tipologie di sostanze, fra le quali rientrano ad esempio il biossido di carbonio e il metano. Come precisato dall'art. 4 del regolamento n. 857 del 2023, «al 2030 ciascuno Stato membro limita le proprie emissioni di gas a effetto serra almeno della percentuale stabilita per ciascuno di essi nella colonna 2 dell'allegato I». La percentuale esatta delle riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra che devono essere concretizzate dal singolo Stato membro è, quindi, fissata nella tabella dell'allegato I, che è adottata come riferimento dalla Commissione Europea nella valutazione dei progressi compiuti dai Paesi membri verso il raggiungimento della neutralità climatica. Posto che l'allegato I costituisce soprattutto un documento di partenza, la quantificazione annuale delle emissioni massime per ciascuno Stato membro è, in ogni caso, di competenza della Commissione Europea.

Un ragionamento a sé, invece, deve essere fatto per quanto riguarda la possibilità che il singolo Paese membro abbia adottato una propria legislazione interna e abbia definito autonomamente dei determinati obiettivi nazionali in materia di riduzione delle emissioni climalteranti. Da questo punto di vista, il quadro sussistente a livello europeo è particolarmente variegato e disomogeneo, essendo presenti a proposito del contenimento dei gas climalteranti sia delle normative nazionali, sia degli atti politici di diversa natura, sia dei veri e propri vuoti di regolamentazione: stando a un recente approfondimento riguardante la *Legge europea sul clima*, «thirteen Member States had a self-defined climate-neutrality target enshrined in national legislation; six had set such targets through policy documents; and eight Member States had no national climate-neutrality targets»<sup>22</sup>. Non è detto, però, che gli obiettivi

<sup>21</sup> Con l'espressione «emissioni di gas a effetto serra», si fa riferimento a «le emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), protossido di azoto (N<sub>2</sub>O), idrofluorocarburi (HFCs), perfluorocarburi (PFCs), trifluoruro di azoto (NF<sub>3</sub>) ed esafluoruro di zolfo (SF<sub>6</sub>) espresse in tonnellate di biossido di carbonio equivalente» (art. 3 del regolamento n. 842 del 2018).

<sup>22</sup> K. KULOVESI-S. OBERTHÜR-H. VAN ASSELT-A. SAVARESI, *The European climate law*, op. cit., p. 29.

fissati dagli atti legislativi o dagli atti politici nazionali coincidano in tutto e per tutto con quelli della *Legge europea sul clima*, sia dal punto di vista della percentuale di abbattimento delle emissioni, sia da quello delle scadenze temporali fissate per il raggiungimento dei *target*. Per questa ragione, dal punto di vista degli obiettivi da tenere in considerazione, è preferibile mantenere l'attenzione su quelli stabiliti a livello comune da parte dell'Unione Europea attraverso il regolamento n. 1119 del 2021, validi alla stessa maniera per tutti gli Stati membri della comunità sovranazionale.

La Commissione Europea è chiamata a svolgere funzioni di supervisione e di valutazione dei singoli provvedimenti delle istituzioni degli Stati membri, così da verificare i progressi man mano compiuti nel senso della riduzione delle emissioni (artt. 6, 7 e 8). La Commissione, in concreto, ha il compito di garantire che sia effettivamente rispettato il percorso verso la neutralità climatica e che siano riallineate le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, nel caso in cui si discostino rispetto alla prospettiva della decarbonizzazione. A livello generale, pertanto, si può parlare di un significativo rafforzamento del ruolo complessivo della Commissione Europea, nell'ottica di assicurare l'effettiva attuazione della *Legge europea sul clima*<sup>23</sup>.

Da questo punto di vista, la *European climate law* disciplina particolari prerogative di controllo in capo alla Commissione Europea, sia nei confronti delle istituzioni dell'Unione, che nei confronti dei singoli Stati membri. Sono compiti di monitoraggio generale di non poco conto, considerando che, se è vero che il processo di transizione ecologica richiede uno sforzo consistente da parte delle istituzioni pubbliche, è vero anche che gli ostacoli che possono rallentare o impedire questo percorso sono molteplici.

La Commissione deve agire, innanzitutto, sul livello dell'Unione Europea e deve monitorare i progressi compiuti da parte delle istituzioni europee nel percorso tracciato dalla *Legge europea sul clima* (art. 6): sotto questo profilo, è chiamata a esaminare qualsiasi proposta di atto europeo (legislativo e non), così come le misure di bilancio dell'Unione Europea, ancor prima dell'adozione definitiva, in modo tale che possa essere compiuta una valutazione complessiva della rispettiva coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica. È stato sottolineato come, con ogni probabilità, la possibilità che la Commissione monitori i comportamenti tenuti dalle altre istituzioni dell'Unione Europea rappresenti l'elemento di maggiore novità introdotto dal regolamento n. 1119 del 2021<sup>24</sup>, almeno per quanto riguarda la disciplina delle funzioni della Commissione.

Dopodiché, sempre sulla base della *Legge europea sul clima*, la Commissione Europea deve compiere un controllo Stato per Stato e deve vagliare le azioni compiute dai singoli Paesi membri nel perseguimento del vincolo di riduzione delle emissioni (art. 7): la Commissione

---

23 Che l'*European Green Deal* e il processo di decarbonizzazione avrebbero rafforzato a livello generale i compiti di coordinamento della Commissione Europea, era stato già preventivato da E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, op. cit., pp. 415-417. Lo stesso autore ha sottolineato come la «guida unitaria del processo» di decarbonizzazione da parte della Commissione Europea sia una condizione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi della *Legge europea sul clima*. Da questo punto di vista, le attribuzioni della Commissione andrebbero ulteriormente rafforzate. Si veda sempre E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, op. cit., p. 427 ss.

24 Quest'aspetto è stato evidenziato da A. GIORGI, *Substantiating or formalizing the Green Deal process*, op. cit., p. 19.

deve analizzare le varie misure nazionali adottate da ciascun Paese e la loro idoneità al perseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica. Anche questa è un'attribuzione di particolare delicatezza, facente capo alla Commissione, sebbene maggiormente in linea con quelle che sono le sue attribuzioni complessive e le dinamiche dei suoi rapporti con gli Stati membri.

C'è da chiedersi, però, di quali strumenti d'intervento disponga la Commissione, nel caso in cui emerga come le misure adottate da uno Stato membro non siano coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica, così da correggere o rimodulare l'impostazione delle politiche pubbliche adottate a livello nazionale, e se queste misure siano effettivamente idonee ad assicurare il percorso di decarbonizzazione.

## **2. La procedura di supervisione da parte delle istituzioni europee, l'istituto delle raccomandazioni specifiche e le loro criticità come strumento di correzione dei comportamenti degli Stati membri.**

È già stato sottolineato dalla dottrina<sup>25</sup> come, nonostante l'obiettivo della neutralità climatica formalizzato dal regolamento n. 1119 del 2021 rappresenti un orizzonte particolarmente ambizioso, gli istituti giuridici di cui è dotata l'Unione Europea per la sua attuazione mostrino dei segni di fragilità, se non proprio delle caratteristiche di debolezza di fondo. Nel corso della presente analisi, si vuole mettere in rilievo, da un lato, quali sono le procedure specifiche che gli Stati membri devono osservare per sottoporre alle istituzioni europee le informazioni relative ai livelli di emissioni inquinanti sussistenti sul territorio nazionale così come, dall'altro, quali sono gli strumenti d'intervento di cui dispongono le istituzioni europee per intervenire nel caso in cui il contributo del singolo Paese membro al processo di decarbonizzazione si riveli insufficiente.

In via preliminare, occorre precisare come ogni Stato membro sia responsabile di fornire alle istituzioni dell'Unione Europea il quadro informativo generale riguardante l'andamento del processo di decarbonizzazione, le misure concretamente predisposte per la riduzione delle emissioni inquinanti e il contributo effettivo al miglioramento della situazione climatica.

Nell'ambito della c.d. Unione dell'energia<sup>26</sup>, ciascuno Stato membro deve predisporre un «*Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*» di durata decennale. I Piani nazionali costituiscono uno strumento di programmazione complessiva delle politiche pubbliche per

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento riguardante la *Legge europea sul clima*, le sue debolezze e le sue mancanze, si veda K. KULOVESI-S. OBERTHÜR-H. VAN ASSELT-A. SAVARESI, *The European climate law*, op. cit., p. 23 ss. Gli autori hanno evidenziato la necessità di un miglioramento in alcuni punti della normativa in questione. Per una riflessione generale sugli strumenti normativi a disposizione per l'attuazione dell'*European Green Deal*, si può fare riferimento a E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU*, op. cit., p. 39 ss. L'autore accenna anche alla questione dell'impiego delle raccomandazioni specifiche. Si veda anche L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento*, op. cit., sia p. 111 che p. 140 ss.

<sup>26</sup> L'Unione dell'energia è una forma di cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni europee in materia di politiche ambientali ed energetiche volte alla riduzione delle emissioni inquinanti e alla lotta al cambiamento climatico. L'Unione dell'energia è fondata principalmente su cinque obiettivi, cioè la sicurezza energetica; il mercato interno dell'energia; l'efficienza energetica; il processo di decarbonizzazione; la ricerca, l'innovazione e la competitività. Per un quadro complessivo della disciplina giuridica dell'Unione dell'energia, si veda il regolamento n. 1999 del 2018.

promuovere la diffusione delle energie rinnovabili, incrementare la sicurezza energetica e le fonti di approvvigionamento, migliorare l'efficienza energetica e il risparmio energetico, finanziare la ricerca e l'innovazione, ridurre le emissioni di gas a effetto serra e aumentare la capacità d'assorbimento nel contesto di ciascun Stato. I Piani nazionali, pertanto, si occupano anche (ma non solo) di politiche legate al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica, con particolare attenzione alle questioni riguardanti il sistema di produzione, distribuzione e consumo di energia. La predisposizione dei Piani nazionali consente, principalmente, di realizzare un raccordo più stretto fra l'Unione Europea e ciascuno Stato membro nell'attuazione delle politiche energetiche e climatiche, dal punto di vista specifico del percorso di decarbonizzazione. Ciascun Piano nazionale fornisce una panoramica degli obiettivi nazionali di limitazione delle emissioni di gas climalteranti e delle politiche elaborate per il perseguimento di questi obiettivi (artt. 3, 4, 8, 9, 13 e 14 del regolamento n. 1999 del 2018). I primi Piani nazionali adottati, validi per i dieci anni che vanno dal 2021 al 2030, sono stati elaborati nel 2018 e sono stati sottoposti a revisione dalla maggior parte degli Stati membri, in seguito all'entrata in vigore della *Legge europea sul clima*: nel 2023 la quasi totalità degli Stati membri ha avanzato delle proposte di aggiornamento dei Piani nazionali alla Commissione Europea e ha ricevuto delle valutazioni in tal senso per mezzo della pubblicazione delle raccomandazioni specifiche per Paese ai sensi del regolamento n. 1119 del 2021.

Sempre nel contesto dell'Unione dell'energia, ciascuno Stato membro deve assolvere degli obblighi informativi ulteriori. Ogni Stato membro prepara delle apposite relazioni tecniche intermedie (art. 17 del regolamento n. 1999 del 2018), a cadenza biennale, sullo stato di attuazione dei Piani nazionali, così da rendicontarne gli sviluppi complessivi alla Commissione Europea. Il contenuto sostanziale delle relazioni intermedie è di fatto ricalcato su quello dei Piani nazionali e, per questa ragione, privilegia fra i vari aspetti le informazioni riguardanti gli sviluppi del processo di decarbonizzazione.

Dopodiché, ogni Stato membro è tenuto a comunicare alla Commissione Europea, sempre a cadenza biennale, le proiezioni nazionali riguardanti le emissioni di gas a effetto serra (art. 18 del regolamento n. 1999 del 2018). In ciascuna comunicazione deve essere fornito un quadro complessivo dei livelli dei gas climalteranti di origine antropica, con l'individuazione delle fonti responsabili della loro produzione, così come le stime sulle possibilità di assorbimento dei gas da parte dei pozzi, naturali o artificiali.

La Commissione Europea ha il compito di raccogliere informazioni, di compiere un'analisi complessiva e di valutare quale sia la situazione generale dal punto di vista dell'attuazione della *Legge europea sul clima*. Le considerazioni compiute dalla Commissione Europea, in ogni caso, non sono fondate esclusivamente su quelli che sono i dati comunicati dal singolo Stato membro, ma sono basate su una pluralità di elementi, provenienti da numerose fonti, individuate nello specifico dall'art. 8 comma 3 della *European climate law*: nell'elenco, oltre alle «informazioni trasmesse e comunicate in conformità al regolamento n. 1999 del 2018» da parte di ciascun Paese, sono ricomprese 1) le relazioni di appositi organi tecnici, europei e internazionali, come l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) e l'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and*

*Ecosystem Services* (IPBES); 2) le statistiche e i dati, europei e globali, riguardanti gli effetti negativi del cambiamento climatico e le conseguenze derivanti in termini di danni complessivi; 3) le «eventuali informazioni supplementari sugli investimenti ecosostenibili effettuati dall'Unione o dagli Stati membri».

Le raccomandazioni specifiche<sup>27</sup> rappresentano il principale strumento che può essere utilizzato dalla Commissione Europea nei confronti del singolo Stato membro il cui contributo complessivo alla riduzione delle emissioni inquinanti sia valutato scarso o insufficiente (per non parlare, poi, di quei casi in cui, nel contesto di un determinato Paese membro, si registri un *trend* di crescita progressiva delle emissioni climalteranti<sup>28</sup>).

Lo strumento delle raccomandazioni specifiche non è una novità nell'esperienza dell'ordinamento giuridico europeo, essendo già impiegato nel contesto del *Semestre europeo* di bilancio. Si tratta, infatti, di una particolare tipologia di provvedimento adottato dal Consiglio, su proposta della Commissione Europea, nel contesto del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio che prende forma proprio nel *Semestre europeo*<sup>29</sup>. Rappresenta un mezzo di coordinamento debole, finalizzato a far sì che le scelte politiche nazionali si mantengano coerenti rispetto agli orientamenti elaborati a livello europeo in materia economico-finanziaria e, soprattutto, rispetto ai vincoli di bilancio stabiliti dal *Patto di stabilità e crescita*. Sull'effettiva capacità delle raccomandazioni di condizionare l'attività

27 Per quanto riguarda lo strumento delle raccomandazioni specifiche associato alla *Legge europea sul clima*, si veda K. KULOVESI-S. OBERTHÜR-H. VAN ASSELT-A. SAVARESI, *The European climate law*, op. cit., p. 32 ss.

28 La possibilità che in alcuni Stati membri le emissioni climalteranti registrino un andamento crescente non è una mera ipotesi di scuola. Alcuni dati significativi sono stati resi pubblici dall'*EU climate action progress report 2023* della Commissione Europea (comunicazione n. 653 del 2023 della Commissione Europea). Si riporta di seguito uno dei passaggi più significativi dell'*EU climate action progress report 2023* riguardanti l'andamento delle emissioni inquinanti: «*In the most recent years, progress across Member States has been mixed. Between 2015 and 2022, net greenhouse gases emissions have been rising in Latvia, Finland and Lithuania, and, to a lesser extent, in Cyprus, Poland, Malta, Estonia and Ireland. Greenhouse gases emissions were reduced but only slowly in Czechia, Italy, Hungary, Croatia, France, and Denmark. The reasons vary by country. In Finland, Latvia and Estonia the upward emissions trend is mainly related to the sharp decline of the capacity of the land use, land-use change and forestry sector to act as a carbon sink, while for Lithuania, transport and building also contribute to the increase in emissions. Transport emissions increased in Hungary, Malta and Poland, while in Ireland emissions in agriculture continued to grow*».

29 Le raccomandazioni specifiche nell'ambito del *Semestre europeo* sono adottate sulla base delle disposizioni degli artt. 121, comma 2, TFUE; 126, commi 6 e 7, TFUE; 5, comma 2, del regolamento n. 1466 del 1997 e 6, comma 1, del regolamento n. 1176 del 2011. Si tratta, in quest'ultimo caso, di atti di *soft law* indirizzati a ciascun Stato membro. Queste raccomandazioni prendono in esame le condizioni economiche e della finanza pubblica del singolo Stato membro, alla luce delle linee generali di indirizzo elaborate a livello europeo e dei parametri finanziari fissati dal *Patto di stabilità e crescita*. Le raccomandazioni adottano un approccio morbido, ma mirano in ogni caso a orientare l'azione complessiva dello Stato membro cui sono indirizzate. A differenza delle raccomandazioni disciplinate dalla *Legge europea sul clima*, la loro pubblicazione è considerata sulla carta come meramente eventuale. La dottrina ha sollevato dei dubbi sulla reale capacità d'incidere sulle decisioni di politica economica e di bilancio di ciascuno Stato membro. Per approfondire l'istituto delle raccomandazioni specifiche in relazione alle politiche economiche e di bilancio, si vedano G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1451 ss.; C. MARIOTTO-F. FRANCHINO, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2020, p. 160 ss.; C. DOMENICALI, *La flessibilità dei numeri: la Commissione Europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in (a cura di) C. CARUSO - M. MORVILLO, *Il governo dei numeri: indicatori macro-economici e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 155-180.

generale degli Stati membri<sup>30</sup>, è stato sollevato più di qualche dubbio da parte della dottrina<sup>31</sup>.

Secondo la disciplina della *Legge europea sul clima*, nel caso in cui si verificano dei rallentamenti nel processo di decarbonizzazione o sorgano delle criticità nel contesto di un singolo Paese membro, la Commissione Europea può intervenire sulla base di quanto disposto dall'art. 7 comma 2 della stessa *Legge* e può adottare delle raccomandazioni specifiche nei confronti dello Stato che non abbia osservato gli obblighi giuridici relativi al contenimento delle emissioni.

Questa particolare categoria di atti deve essere inquadrata, innanzitutto, dal punto di vista delle caratteristiche di forma. Le raccomandazioni hanno la natura di atti di *soft law*, sono rivolte in maniera mirata a ciascuno Stato membro e sono messe a disposizione del pubblico. La pubblicità delle raccomandazioni non è una scelta eventuale, ma è stabilita espressamente dalla stessa *Legge europea sul clima* (art. 7 comma 2). Le raccomandazioni non hanno un valore giuridicamente vincolante ed equivalgono a un semplice richiamo di ammonimento nei confronti del singolo Paese membro inadempiente. Sono concepite sulla base del ragionamento per cui, già di per sé stessa, la possibilità che l'opinione pubblica venga a conoscenza, attraverso le raccomandazioni specifiche, di eventuali comportamenti o omissioni che siano in contrasto con la *Legge europea sul clima* dovrebbe rappresentare una forma di sanzione per lo Stato membro che, però, a ben vedere, può essere considerata estremamente blanda e priva di conseguenze concrete.

Il contenuto sostanziale delle raccomandazioni è di carattere piuttosto particolareggiato. Questi atti, analizzando la situazione specifica del singolo Stato membro, prendono in esame le politiche pubbliche e le misure concrete predisposte in una molteplicità di settori, che abbiano delle conseguenze precise dal punto di vista ambientale e climatico.

Le raccomandazioni stabiliscono delle priorità ambientali per lo Stato membro cui sono dirette: mettono in evidenza i ritardi, le mancanze e i punti deboli dei provvedimenti già predisposti, nonché la necessità di eventuali politiche aggiuntive o di misure ulteriori.

La *Legge europea sul clima* fornisce delle indicazioni precise su quali debbano essere i parametri di valutazione della Commissione Europea nel momento in cui compie gli approfondimenti contenutistici necessari alla redazione delle raccomandazioni specifiche ed elabora dei suggerimenti *ad hoc* modellati sulla situazione di ogni Paese membro: in particolar modo, stando al dettato della *Legge*, la Commissione Europea deve considerare in che modo gli interventi già predisposti dallo Stato membro contribuiscano al progressivo avvicinamento all'obiettivo della neutralità climatica, se siano effettivamente coerenti

---

30 Per rimediare alla scarsa capacità di condizionamento delle raccomandazioni specifiche, l'Unione Europea ha sperimentato una possibile soluzione nel contesto della predisposizione di *Next Generation EU*. Il regolamento n. 241 del 2021, infatti, prevedeva che nella redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, ciascuno Stato membro dovesse tenere in considerazione le indicazioni contenute nelle raccomandazioni specifiche per Paese del Semestre europeo. Il livello di aderenza alla sostanza delle raccomandazioni specifiche è stato definito come parametro di valutazione dei Piani nazionali da parte della Commissione Europea. Di fatto, la possibilità di accedere ai fondi di *Next Generation EU* è stata sottoposta a una condizione, quella che lo Stato membro osservasse quanto suggerito dalle raccomandazioni specifiche.

31 Sulle criticità delle raccomandazioni specifiche, si veda G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima*, op. cit., p. 1473 ss.

rispetto a questo obiettivo e se consentano di compiere degli avanzamenti reali (art. 7 comma 2).

Secondo quanto previsto dalla *European climate law*, tali raccomandazioni dovrebbero essere adottate a cadenza regolare, una prima volta entro il 30 settembre 2023 e successivamente a intervalli di cinque anni (art. 6 commi 1 e 2 e art. 7 comma 1<sup>32</sup>): questa scansione temporale, fra l'altro, ricalca perfettamente quella prevista per lo svolgimento delle verifiche complessive sullo stato d'attuazione dell'*Accordo di Parigi* (i c.d. *bilanci globali*).

Non si può ignorare come, stando a quanto disposto dal regolamento n. 1119 del 2021, la Commissione avrebbe dovuto rendere pubbliche le proprie raccomandazioni specifiche per Paese dell'anno 2023 entro la scadenza del 30 settembre. Tuttavia, le raccomandazioni specifiche di ventuno Stati membri (non tutti) sono state pubblicate soltanto il 18 dicembre 2023, mentre le altre sei rimaste sono state pubblicate il 7 marzo 2024, con un ritardo di diversi mesi rispetto alla scadenza prevista dal quadro normativo della *European climate law*. La scadenza temporale definita dalla *Legge europea sul clima* per le raccomandazioni specifiche, pertanto, non ha retto alla prova dei fatti.

La responsabilità di questo rallentamento non può essere imputata esclusivamente alle istituzioni europee, dal momento che la Commissione Europea svolge le proprie valutazioni a partire dagli atti e dalle informazioni riguardanti le politiche ambientali ed energetiche nazionali, sottoposti alla Commissione stessa da ciascuno degli Stati membri. Nel caso in cui il singolo Stato membro compia dei ritardi nell'elaborazione delle rispettive politiche pubbliche o nella relativa rendicontazione, si producono delle conseguenze a cascata, che compromettono l'attività della Commissione Europea e la calendarizzazione prevista dal regolamento n. 1119 del 2021.

Un'altra questione sollevata dalle raccomandazioni specifiche, però, è se siano degli atti sufficienti ad assicurare il rispetto dei vincoli giuridici della *European climate law*, con particolare riguardo all'obiettivo della neutralità climatica, e se le stesse raccomandazioni siano adatte a svolgere una funzione correttiva di eventuali mancanze o comportamenti inadeguati da parte degli Stati membri.

Da questo punto di vista, può essere espresso più di qualche dubbio. Rivestendo la natura del *soft law*, quanto disposto dalle raccomandazioni specifiche è del tutto privo di forza giuridica vincolante ed esprime soprattutto un'efficacia di tipo persuasivo, discendente dall'autorevolezza dell'istituzione che le rilascia (la Commissione Europea).

Ciò non vuol dire che le raccomandazioni specifiche siano prive di rilievo giuridico: la questione, però, è che il loro impatto effettivo sull'ordinamento giuridico nazionale ha significativi margini di incertezza. Lo Stato membro conserva una propria discrezionalità decisionale, sia per quanto riguarda la possibilità di dare seguito (in tutto o in parte) a quanto caldeggiato dalle raccomandazioni specifiche, sia per quanto riguarda le modalità concrete con cui possono essere realizzate le relative indicazioni. Ciascuno Stato membro

---

<sup>32</sup> Da un punto di vista letterale, le disposizioni della *Legge europea sul clima* parlano di analisi e di valutazioni che devono essere compiute dalla Commissione Europea entro le scadenze stabilite, inizialmente quella del 30 settembre 2023 e, successivamente, quella dei cinque anni. Tuttavia, si è orientati a considerare i termini fissati come riferiti alla necessità di pubblicare, entro quelle determinate date, le raccomandazioni specifiche relative a quegli Stati membri i cui comportamenti violino la *Legge europea sul clima*.

mantiene in capo a sè, dopotutto, una significativa porzione di competenza in materia di politica ambientale e un certo margine di manovra per quanto riguarda la predisposizione delle misure concrete in questo ambito.

Non è detto, fra l'altro, che le raccomandazioni specifiche siano effettivamente prese in considerazione nel contesto del singolo Stato membro e, soprattutto, delle relative assemblee parlamentari nazionali<sup>33</sup>. Quanto esposto nelle raccomandazioni specifiche può avere per lo meno una risonanza nel dibattito pubblico nazionale, nel caso in cui le stesse siano messe all'ordine del giorno dei lavori parlamentari e siano oggetto di dibattito fra i partiti. Da questo punto di vista, è sicuramente ancora presto per esprimere valutazioni riguardanti le raccomandazioni specifiche della *Legge europea sul clima*, pubblicate per la prima volta soltanto di recente. L'esperienza maturata nel contesto del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio permette di evidenziare, però, come alcuni Stati membri (fra cui l'Italia) non abbiano mai parlamentarizzato una discussione sulle raccomandazioni specifiche.

Il paradosso è che, nonostante i loro suggerimenti potrebbero cadere facilmente nel vuoto, le questioni affrontate dalle raccomandazioni specifiche pubblicate sulla base della *European climate law* rappresentino aspetti di particolare rilievo dal punto di vista del contributo di ciascun Paese al raggiungimento dell'obiettivo della decarbonizzazione. Questo paradosso risulta evidente se si guarda, ad esempio, a quello che è il contenuto delle raccomandazioni specifiche pubblicate lo scorso 18 dicembre 2023.

### **3. Le indicazioni delle raccomandazioni specifiche del 18 dicembre 2023 e l'obiettivo della neutralità climatica.**

Con alcuni mesi di ritardo rispetto a quanto stabilito dalla relativa disciplina, in data 18 dicembre 2023 sono state pubblicate le prime raccomandazioni specifiche della Commissione Europea riguardanti la maggior parte degli Stati membri, in attuazione della *Legge europea sul clima*. Contestualmente, sempre il 18 dicembre, è stata pubblicata una comunicazione della Commissione Europea di accompagnamento alle raccomandazioni specifiche, di carattere generale, che ha spiegato alcuni aspetti del monitoraggio svolto, delle relative valutazioni e conclusioni (comunicazione n. 796 del 2023 della Commissione Europea).

Le raccomandazioni specifiche adottate riguardavano un insieme di ventuno Paesi membri, una buona parte di quelli aderenti all'Unione Europea. Fra le raccomandazioni pubblicate, erano presenti anche quelle riguardanti l'Italia. Dovevano ancora essere adottate le raccomandazioni specifiche riguardanti sei Stati membri, a causa dei ritardi imputabili a questi ultimi nella programmazione delle politiche ambientali ed energetiche<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Su questo punto, è molto interessante la riflessione di G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima*, op. cit., pp. 1482-1483.

<sup>34</sup> Sono stati inclusi nell'elenco di ventuno Stati membri cui sono state indirizzate le raccomandazioni specifiche del 18 dicembre 2023 Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. Tuttavia, si nota come sei Stati membri non siano stati inclusi nell'elenco. Si tratta di Austria, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Lettonia, Polonia. L'esclusione è stata dovuta al fatto che questi sei Stati membri, alla data del 18 dicembre 2023, hanno presentato in forte ritardo (Belgio, Irlanda e Lettonia) o non hanno affatto presentato (Austria, Bulgaria, Polonia) la bozza di aggiornamento dei rispettivi Piani nazionali per l'energia e il clima. La



Successivamente, in data 7 marzo 2024, sono state pubblicate le raccomandazioni specifiche dei Paesi membri mancanti. Sono state riproposte, con contenuti sostanzialmente invariati, le raccomandazioni specifiche già rese note nel dicembre del 2023<sup>35</sup>.

Dal punto di vista formale, tutte le raccomandazioni specifiche sono redatte come documenti che approfondiscono la situazione particolare del singolo Stato membro, così che ogni territorio dell'Unione ha il suo *report*. Mentre il primo gruppo di raccomandazioni specifiche, quello pubblicato il 18 dicembre del 2023, è caratterizzato da un maggior livello di dettaglio, il secondo gruppo, reso noto il 7 marzo 2024, presenta una minore profondità contenutistica.

Le raccomandazioni specifiche del primo gruppo sono strutturate secondo uno schema del tutto particolare, che si ripete ogni volta alla stessa maniera per ciascun Paese membro. Sono documenti divisi in due diverse sezioni, dal momento che non affrontano esclusivamente le questioni riguardanti il percorso di decarbonizzazione, così come scandito dalla *Legge europea sul clima*, ma valutano anche le bozze di aggiornamento dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima presentate nel 2023.

Nella prima sezione delle raccomandazioni, infatti, è analizzata la bozza di Piano nazionale integrato per l'energia e il clima elaborata dalla maggior parte degli Stati membri, che costituisce un aggiornamento della precedente versione del Piano, adottata nel dicembre del 2019. La seconda sezione, invece, contiene le valutazioni a proposito della coerenza delle misure elaborate dal singolo Stato membro per contribuire all'obiettivo della neutralità climatica stabilito dalla *European climate law*. Nella prima sezione delle raccomandazioni, in ogni caso, sono presenti indicazioni di particolare rilievo anche per quanto riguarda il raggiungimento di quest'ultimo obiettivo.

Le raccomandazioni specifiche del secondo gruppo, quelle pubblicate in un momento successivo alle prime, cioè il 7 marzo 2024, non seguono lo stesso schema. Nessuna di queste raccomandazioni specifiche entra nel merito delle possibilità di aggiornamento dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Nel caso di Austria, Bulgaria e Polonia, chiaramente, sarebbe stato impossibile svolgere un'analisi di dettaglio, a causa della mancanza di una qualsiasi proposta di revisione dei rispettivi Piani. Per questa ragione, le raccomandazioni specifiche di questi tre Paesi membri si limitano a dare indicazioni sulla necessità di presentare le bozze di modifica dei Piani. Tuttavia, anche nel caso di Belgio, Irlanda e Lettonia, che invece hanno elaborato con forte ritardo i propri Piani, non è presente un approfondimento di dettaglio, che sia paragonabile a quello che caratterizza le altre raccomandazioni specifiche.

Entrando nel merito delle questioni sostanziali, alcune delle raccomandazioni specifiche<sup>36</sup> rilevano come a livello generale vi sia una «costante tendenza a ribasso» nella produzione di emissioni nette di gas a effetto serra in tutta l'Unione Europea e riconoscono come siano stati

---

versione definitiva di ogni *Piano* dovrebbe essere presentata entro il mese di giugno del 2024.

35 Fra le raccomandazioni specifiche pubblicate il 7 marzo 2024, erano presenti quelle di Austria, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Lettonia e Polonia. Austria, Bulgaria e Polonia, alla data del 7 marzo 2024, non hanno ancora presentato la propria proposta di aggiornamento dei rispettivi Piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

36 C'è un passaggio di questo tipo nelle raccomandazioni specifiche rivolte a Italia, Estonia, Cipro, Croazia, Malta, Repubblica Ceca, Romania, Austria, Bulgaria, Polonia, Belgio, Irlanda e Lettonia.

compiuti significativi avanzamenti da un punto di vista continentale. Nonostante questo, molte delle raccomandazioni specifiche ritengono necessario velocizzare i tempi di riduzione delle emissioni nette e chiedono espressamente un maggiore impegno in tal senso da parte di ciascuno Stato membro.

Questa preoccupazione emerge principalmente perché, mentre la *Legge europea sul clima* fissa l'obiettivo intermedio del 55% di riduzione delle emissioni climalteranti, da realizzarsi entro il 2030, le stime della Commissione Europea affermano che «*le emissioni nel 2030 saranno inferiori del 51% rispetto al 1990, 4 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo*» (comunicazione n. 796 del 2023 della Commissione Europea).

Le stime mettono in risalto, pertanto, come, sebbene l'obiettivo comune di riduzione delle emissioni del 55% sia in concreto fattibile, per quelle che sono le previsioni generali attuali sembra che il traguardo intermedio fissato dalla *Legge europea sul clima* potrebbe non essere raggiunto per pochi punti percentuale.

Analizzando ciascuna delle raccomandazioni specifiche, emerge come questi documenti non manchino di evidenziare quali siano gli Stati membri che non hanno compiuto azioni sufficienti nella riduzione dei gas climalteranti, quantificando in diversi casi la differenza esatta fra i livelli di riduzione effettiva e quelli da raggiungere secondo gli obiettivi prefissati dal regolamento n. 857 del 2023. È il caso delle raccomandazioni specifiche rivolte a Cipro, Danimarca, Estonia, Germania, Olanda, Repubblica Ceca<sup>37</sup>.

In altri casi, vengono quantificati dei ritardi minori o delle carenze lievi nel contenimento delle emissioni, come succede nelle raccomandazioni specifiche di Francia e Lituania<sup>38</sup>. In altri casi ancora, le raccomandazioni specifiche parlano a livello generale di insufficienze o di gravi insufficienze, senza quantificare i relativi *gap*, come accaduto per l'Italia, l'Austria, la Polonia, l'Irlanda e la Lettonia.

Le raccomandazioni specifiche individuano nei dettagli i settori strategici in cui ciascuno Stato membro deve intervenire per mezzo di politiche ambientali aggiuntive, così da incidere in maniera ancora più consistente sull'abbattimento delle emissioni inquinanti.

In particolar modo, secondo le indicazioni delle raccomandazioni, alcuni Stati membri dovrebbero compiere degli sforzi ulteriori per elaborare e attuare delle politiche ambientali di maggiore impatto nei settori dei trasporti<sup>39</sup>, dell'edilizia<sup>40</sup>, dell'agricoltura<sup>41</sup>, della produzione industriale<sup>42</sup> e dei rifiuti<sup>43</sup>. La valutazione complessiva di fondo è che da questi

---

37 I *gap* rilevati sono dell'8,9% per Cipro rispetto agli obiettivi posti allo Stato membro, del 10,5% per la Danimarca, del 12,6% per l'Estonia, del 15,4% per la Germania, del 9,3% per l'Olanda, del 7,3% per la Repubblica Ceca.

38 La Lituania ha un *gap* dello 0,1% rispetto all'obiettivo prefissato per lo Stato membro, la Francia dell'1,1%.

39 Sono presenti richiami all'ambito dei trasporti nelle raccomandazioni specifiche di Croazia, Italia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

40 Per quanto concerne il settore delle imprese di costruzione, il problema sembra essere limitato a due Stati membri. Sono presenti dei richiami nelle raccomandazioni specifiche di Italia e Repubblica Ceca. Non bisogna dimenticare, però, che le raccomandazioni specifiche di diversi Paesi affrontano la questione dell'edilizia non dal punto di vista dell'attività imprenditoriale, ma del risparmio energetico degli edifici.

41 Per quanto riguarda l'agricoltura, il problema sembra essere particolarmente diffuso. Ci sono dei richiami nelle raccomandazioni specifiche di Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Malta, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

settori in particolare potrebbe essere dato un contributo ancor più significativo nella riduzione dei livelli delle emissioni inquinanti.

Allo stesso modo, stando sempre ai suggerimenti delle raccomandazioni specifiche, alcuni Stati membri dovrebbero definire provvedimenti aggiuntivi per la riduzione delle emissioni diverse da quelle di anidride carbonica, composte da altre sostanze dannose, come metano, N<sub>2</sub>O e gas fluorurati (Cipro, Estonia, Francia, Finlandia, Italia, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svezia, Ungheria).

Fra gli aspetti affrontati dalle raccomandazioni specifiche, occupano uno spazio particolarmente considerevole le questioni legate alla produzione, distribuzione ed efficienza energetica<sup>44</sup>, a partire dall'analisi delle politiche di settore e delle proposte di aggiornamento dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima. Scendendo ancor più nei dettagli, le raccomandazioni specifiche analizzano innanzitutto le politiche di produzione energetica portate avanti da ciascuno Stato membro, fornendo un quadro complessivo di ogni Paese dal punto di vista del grado di sviluppo delle energie rinnovabili e della diversificazione delle fonti di produzione. Vengono espresse delle valutazioni di dettaglio sugli obiettivi di incremento delle energie rinnovabili, di progressivo abbandono dei combustibili fossili e di raggiungimento di una maggiore autonomia energetica.

Alcuni dei richiami contenuti nelle raccomandazioni specifiche riguardano la questione del graduale abbandono dei combustibili fossili<sup>45</sup>, così come della transizione verso forme alternative di alimentazione del sistema di mobilità e di produzione di energia elettrica. Nelle raccomandazioni specifiche, è affrontata la questione di come una parte cospicua degli Stati membri, fra cui l'Italia, distribuisca tutt'ora dei sussidi di vario tipo per l'utilizzo dei combustibili fossili. La problematica dei sussidi rappresenta un impedimento significativo del percorso verso la neutralità climatica. Coinvolge una pluralità di Stati membri, come messo in rilievo dalla Commissione Europea<sup>46</sup>. Da questo punto di vista, l'entrata in vigore della *Legge europea sul clima* impone a questi Stati membri la progressiva eliminazione dei sussidi, mentre la pubblicazione delle raccomandazioni specifiche rimprovera ai singoli Stati membri la loro permanenza.

Per alcuni Stati membri, le raccomandazioni specifiche indicano delle criticità particolari dal punto di vista della tenuta complessiva degli ecosistemi locali. Colpiscono le considerazioni riguardanti la deforestazione e l'impoverimento del patrimonio boschivo (Finlandia), così come quelle relative all'innalzamento del livello dei mari, all'erosione

---

42 Per quanto riguarda le industrie produttive, si trovano dei riferimenti nelle raccomandazioni specifiche di Cipro, Estonia, Finlandia, Malta, Slovenia, Svezia, Ungheria.

43 In materia di rifiuti, le raccomandazioni specifiche hanno ripreso Stati come Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Malta, Olanda, Portogallo, Slovenia, Ungheria.

44 Del resto, fra le priorità dell'*European Green Deal* c'è quella di decarbonizzare il sistema energetico, che contribuisce direttamente e indirettamente a oltre il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione Europea (comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea). Dopodiché, le stesse raccomandazioni specifiche sono prodotte sulla base dei *Piani nazionali integrati per l'energia e il clima* e delle relative proposte di aggiornamento.

45 Sulla questione dei sussidi ai combustibili fossili, si veda D. BEVILACQUA - E. CHITI, *Green Deal*, op. cit., pp. 44-45.

46 Il riferimento è alla comunicazione n. 796 del 2023 della Commissione Europea.

costiera e alle intrusioni di acque salate (Cipro). Ad alcuni Stati membri, viene rimproverata una cattiva gestione delle risorse idriche (Slovenia).

Per altri Stati membri, le raccomandazioni specifiche attribuiscono particolare attenzione agli eventi climatici estremi, come possono essere la siccità e le ondate di calore (Bulgaria e Grecia), ma anche le inondazioni improvvise (Bulgaria, Croazia, Francia, Grecia).

Le raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia rappresentano un provvedimento di particolare interesse, sia perché quella italiana è una delle principali economie dell'Unione<sup>47</sup> e, in quanto tale, deve contribuire in maniera significativa al percorso verso la neutralità climatica, sia per via delle valutazioni che sono state espresse nel merito sulle politiche ambientali sinora predisposte dal Paese.

Le raccomandazioni specifiche per l'Italia non si sono limitate a svolgere delle considerazioni sostanziali relative agli aspetti contenutistici delle politiche ambientali. C'è una parte delle raccomandazioni specifiche, rivolta in particolar modo alle istituzioni pubbliche, che dedica particolare attenzione alla modalità istituzionali con cui l'Italia interviene nell'ambito del processo di decarbonizzazione, elaborando le proprie politiche ambientali.

Sotto questo profilo, stando ai suggerimenti delle raccomandazioni specifiche<sup>48</sup>, dovrebbero essere ridisegnati i diversi livelli istituzionali di governo (non solo quello nazionale, ma anche quelli regionale e locale), per adattare i mezzi di cui dispongono alle specifiche esigenze del percorso di decarbonizzazione e introdurre di nuovi che possano essere utili in tal senso.

Si tratterebbe, di fatto, di ricalibrare l'armamentario giuridico di cui sono dotate le pubbliche amministrazioni, in senso coerente con quanto disposto dal nuovo art. 9 Cost., di recente oggetto di revisione costituzionale<sup>49</sup>. Dal momento che l'art. 9 Cost. delinea da un

47 Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale per il 2024, quella italiana è fra le prime tre economie dell'Unione Europea in termini di PIL, insieme a quella tedesca e a quella francese. L'economia tedesca si attesta al primo posto con un PIL di ammontare pari a 5.720 miliardi di euro, quella francese al secondo posto con un PIL pari a 4.100 miliardi di euro, quella italiana al terzo posto con un PIL pari a 3.290 miliardi di euro.

48 Delle valutazioni simili, seppur nella diversità di sfumature e intensità, sono state espresse dalle raccomandazioni specifiche rivolte a Cipro, Estonia, Germania, Grecia, Lituania, Malta, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria.

49 Il riferimento è alla legge costituzionale n. 1 del 2022. Per quanto riguarda la riforma degli art. 9 e 41 Cost., sono presenti i commenti di A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 91 ss.; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, p. 2 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale n. 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 69 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 49 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi equilibri" tra iniziativa economica e ambiente?*, in *Federalismi*, n. 4, 2022, p. 188 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, p. 286 ss.; R. MAZZA, Y. GUERRA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, p. 110 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 460 ss.

punto di vista generale una nuova *mission* per le istituzioni pubbliche, occorre infatti dare concretezza a quanto stabilisce, predisponendo un nuovo quadro normativo d'attuazione. Le pubbliche amministrazioni potrebbero, così, utilizzare secondo modalità diverse gli strumenti che già hanno e adoperarne di nuovi, in maniera tale da perseguire quegli obiettivi di salvaguardia e rigenerazione ambientale definiti dall'art. 9 Cost.

Le raccomandazioni specifiche (non solo quelle rivolte all'Italia<sup>50</sup>) sembrano preferire, da questo punto di vista, l'impiego degli strumenti di pianificazione, in grado di consentire un approccio di carattere olistico nella predisposizione delle politiche ambientali, nonché uno sguardo di medio-lungo periodo sulle azioni necessarie: le stesse raccomandazioni, da un lato, precisano come la predisposizione dei piani da parte dei diversi livelli istituzionali debba avvenire in maniera coordinata e armonica, in modo tale che vi sia un certo grado di coerenza complessiva dei vari documenti elaborati; dall'altro, rimarcano come l'Italia debba definire delle modalità di coinvolgimento degli attori privati, accanto a quelli istituzionali, per mobilitare la loro capacità di investimento e conseguire gli obiettivi climatici.

L'invito delle raccomandazioni specifiche, a privilegiare gli strumenti della pianificazione, è ulteriormente legittimato da quanto stabilito dal nuovo art. 41 comma 3 Cost.: il terzo comma dell'art. 41 Cost. fa sì che le istituzioni debbano svolgere una funzione strategica di governo della transizione ecologica e che lo debbano fare proprio attraverso il metodo della pianificazione pubblica<sup>51</sup>. L'art. 41 comma 3 Cost., da questo punto di vista, individua la metodologia d'intervento, quella della programmazione politica, e precisa la sfera in cui deve inserirsi, quella dell'economia e dei sistemi produttivi; stabilisce le modalità operative con cui deve avvenire la pianificazione, coinvolgendo sia attori pubblici, che soggetti privati; delinea gli obiettivi della pianificazione, che comprendono sia aspetti ambientali, che sociali. Dopodiché, sempre per quanto riguarda l'Italia, le raccomandazioni specifiche stabiliscono che «*i progressi verso l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione appaiono insufficienti*» e sono richieste, pertanto, delle politiche e delle misure addizionali per rimediare ai ritardi e alle mancanze.

Le raccomandazioni specifiche individuano i settori strategici in cui l'Italia dovrebbe intervenire per mezzo di azioni ulteriori. L'Italia dovrebbe compiere degli sforzi aggiuntivi per elaborare e attuare delle politiche ambientali di maggiore impatto nei settori dei trasporti, dell'edilizia, dell'agricoltura<sup>52</sup> e della produzione energetica<sup>53</sup>. Allo stesso modo,

50 Le raccomandazioni specifiche indirizzate a Estonia, Germania, Grecia, Malta, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria si sono pronunciate negli stessi termini.

51 Per quanto riguarda il nuovo ruolo dell'art. 41 comma 3 Cost., si può fare riferimento a M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2023, p. 59 ss.

52 Per questi primi tre settori, la valutazione della Commissione Europea è espressa in relazione all'analisi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, che come già accennato costituisce la prima sezione delle raccomandazioni specifiche. A proposito dell'edilizia, ad esempio, viene specificato come siano necessarie politiche ulteriori «*per garantire un parco immobiliare nazionale ad alta efficienza energetica e decarbonizzato e trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero entro il 2050*».

53 Per il quarto settore, la valutazione della Commissione Europea è espressa in relazione all'attuazione della *Legge europea sul clima* e al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica, nel contesto della seconda sezione delle raccomandazioni specifiche. Tuttavia, la maggior parte delle indicazioni a proposito delle misure da adottare è contenuta nella sezione precedente.

stando sempre alle indicazioni delle raccomandazioni, l'Italia è fra quegli Stati membri che dovrebbe definire misure addizionali per la riduzione delle emissioni diverse da quelle di anidride carbonica.

Quello che costituisce un tallone d'Achille dell'Italia, stando alle raccomandazioni specifiche, è il tema del contenimento degli sprechi di energia e del miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. Da questo punto di vista, le disposizioni delle raccomandazioni specifiche sono particolarmente chiare e puntuali. Il patrimonio immobiliare dell'Italia deve essere in gran parte modernizzato, dal momento che non garantisce in maniera adeguata il risparmio di elettricità e la riduzione delle emissioni inquinanti. Per questa ragione, occorre intervenire sulle costruzioni esistenti, per trasformarle in edifici che risparmino energia e non producano emissioni. Le raccomandazioni specifiche, soprattutto, precisano come manchi un quadro informativo adeguato dei provvedimenti già predisposti, delle spese pubbliche che comportano e del loro impatto in termini di riduzione degli sprechi.

Una delle valutazioni di maggiore rilievo contenuta nelle raccomandazioni specifiche per l'Italia riguarda la questione della riduzione dell'impiego dei combustibili fossili e della transizione verso carburanti alternativi, un aspetto che tocca direttamente sia l'ambito della produzione di energia, che quello della mobilità. Nelle raccomandazioni specifiche, è affrontata soprattutto la questione dei sussidi ai combustibili fossili tutt'ora erogati dallo Stato italiano, secondo una pluralità di formule.

A partire dal 2019<sup>54</sup>, è stato avviato dall'Italia un percorso di progressiva cancellazione dei sussidi alle fonti fossili. L'art. 18 del decreto-legge n. 4 del 2022 ha già abrogato cinque diversi sussidi dannosi per l'ambiente, ma si tratta soltanto di un primo passo. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, nella versione aggiornata al 2023, compie una ricognizione dei sussidi ai combustibili fossili attualmente presenti e ne individua diciotto in totale, elencandoli in una tabella dedicata. Come messo in luce dal Piano, sono pertanto necessari ancora ulteriori interventi per arrivare a una completa eliminazione dei sussidi.

Anche per questo, le raccomandazioni specifiche invitano l'Italia a indicare con maggiore puntualità quali siano le scadenze temporali previste per la progressiva eliminazione dei sussidi e quali siano i provvedimenti concreti che intende adottare in tal senso. Di fatto, le raccomandazioni specifiche, sul punto, considerano eccessivamente vaghi gli impegni finora assunti dall'Italia. Il richiamo delle raccomandazioni specifiche sembra essere in qualche modo giustificato: effettivamente, il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima non fornisce alcun chiarimento sulle tempistiche previste per l'eliminazione dei diciotto sussidi tutt'ora presenti, né sulle modalità concrete delle necessarie riforme.

Sulla base dell'analisi delle raccomandazioni specifiche sin qui condotta, si può evidenziare quali siano le ipotesi di comportamento di uno Stato membro che si allontani a tal punto dal dettato della *Legge europea sul clima*, da giustificare un intervento delle istituzioni europee finalizzato a riallinearlo rispetto all'obiettivo della neutralità climatica.

---

<sup>54</sup> Il processo è stato avviato dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima adottato nel dicembre del 2019.

Il comportamento in questione potrebbe sostanziarsi in una disciplina legislativa o in una prassi amministrativa che, a livello concreto, consenta o addirittura promuova delle attività di trasporto, generazione di energia, produzione industriale, coltivazione agricola, gestione dei rifiuti o di qualsiasi altro tipo, che siano la causa diretta della produzione di emissioni climalteranti. Si può trattare, chiaramente, di atti normativi o amministrativi sussistenti già prima dell'adozione della *Legge europea sul clima*, così come di provvedimenti deliberati dalle istituzioni pubbliche una volta che la *Legge* è entrata in vigore.

D'altro canto, occorre considerare come quelle sin qui richiamate non costituiscano le uniche fattispecie rilevanti dal punto di vista delle possibili ipotesi di violazione dei vincoli stabiliti dalla normativa europea riguardante il processo di decarbonizzazione.

L'obbligo giuridico di attivarsi per contribuire al processo di decarbonizzazione sussiste in capo a ciascuno Stato membro a prescindere dalla sussistenza o meno di atti legislativi o amministrativi, che contrastino con la *European climate law*. La doverosità dell'impegno dello Stato membro è un qualcosa che esiste in maniera del tutto autonoma. Uno Stato membro può essere ritenuto responsabile per mancata osservanza delle disposizioni del regolamento n. 1119 del 2021 semplicemente perché sono presenti puntuali obblighi di carattere giuridico che impegnano a perseguire gli obiettivi climatici e che le istituzioni pubbliche non hanno adempiuto in maniera adeguata.

Laddove lo Stato membro trascuri del tutto di compiere le azioni richieste dalla *European climate law* o predisponga delle politiche ambientali manifestamente insufficienti al raggiungimento degli obiettivi climatici, l'andamento delle emissioni climalteranti costituisce un indicatore oggettivo che mette in risalto l'inerzia o le carenze delle istituzioni pubbliche: in questo caso, la violazione della *Legge europea sul clima* è dovuta a una omissione delle istituzioni o a un'azione eccessivamente debole, così che lo Stato membro non centra l'obiettivo di ridurre le emissioni climalteranti. Una situazione di questo tipo è, in ogni caso, in grado di legittimare l'intervento delle istituzioni europee.

#### **4. Conclusioni. Quali rimedi in caso di mancata osservanza degli obiettivi, fra via giudiziaria e strumenti finanziari.**

Considerando la scarsa efficacia concreta delle raccomandazioni specifiche, c'è da interrogarsi sulla possibilità di individuare, nell'ordinamento giuridico europeo, degli strumenti differenti che, nelle ipotesi in cui le disposizioni vincolanti della *Legge europea sul clima* non vengano rispettate dagli Stati membri, possano essere attivati nei confronti di quei Paesi che si discostino da esse.

La questione è quali potrebbero essere i provvedimenti legittimamente adottabili, in chiave alternativa alle raccomandazioni specifiche, in modo tale da far sì che siano riviste le politiche ambientali dello Stato membro e siano sanzionate le violazioni palesi della *European climate law*. Non è attualmente presente una disciplina specifica che riguardi questi profili all'interno del regolamento n. 1119 del 2021, per cui occorre ragionare su altre possibili soluzioni già presenti nell'ordinamento giuridico o sull'introduzione di nuovi meccanismi d'intervento.

È stato già evidenziato, fra l'altro, come la transazione ecologica promossa dall'*European Green Deal* e dalla *Legge europea sul clima*, comportando un cambiamento profondo nel senso della decarbonizzazione dell'economia e della società, possa dar luogo in prospettiva a un nuovo filone di *climate change litigation*<sup>55</sup>: gruppi di cittadini, movimenti popolari, associazioni ambientaliste e altre formazioni sociali, sensibili alla questione ecologica, potrebbero attivarsi attraverso la via giudiziaria per chiedere che vi sia un impegno effettivo degli Stati membri nella lotta al cambiamento climatico, potendo fare affidamento nello specifico sulle disposizioni della *Legge europea sul clima* e sui relativi vincoli giuridici.

*Leading case* come *Urgenda*<sup>56</sup>, *Affaire du siècle*<sup>57</sup> e *Neubauer*<sup>58</sup> approcciano la problematica dell'emergenza climatica mettendo in luce come non siano più sufficienti le politiche ambientali predisposte dagli Stati membri e sia necessario procedere in maniera più ambiziosa nella riduzione delle emissioni inquinanti.

Il contenzioso avviato a livello nazionale da attivisti e associazioni nei confronti delle istituzioni pubbliche è sempre caratterizzato da istanze che chiedono un maggiore sforzo degli Stati nella lotta al cambiamento climatico. C'è però una diversità di fondo nell'approccio a queste problematiche che deve essere rimarcata<sup>59</sup>: mentre una parte di questo contenzioso mette in discussione l'adeguatezza degli obiettivi climatici fissati a livello nazionale da ciascun Stato membro (*Urgenda* e *Neubauer*), altre sentenze rilevano come le istituzioni pubbliche del singolo Paese non abbiano pienamente perseguito gli obiettivi climatici derivanti dall'ordinamento giuridico, a prescindere da quale sia la loro entità (*Affaire du siècle*). Questa seconda casistica è quella di maggiore interesse per la presente riflessione.

Nella decisione sul caso *Affaire du siècle*, già prima dell'entrata in vigore della *European climate law*, operando una ricostruzione giuridica complessiva dei vincoli internazionali ed europei, i giudici del Tribunale amministrativo di Parigi hanno riconosciuto la presenza di un dovere di agire per contrastare l'emergenza climatica, facente capo allo Stato francese, e hanno verificato che le istituzioni nazionali avessero adempiuto pienamente a tale obbligo giuridico. Il tema affrontato in *Affaire du siècle*, quindi, non è stato quello della fissazione di obiettivi climatici sufficientemente ambiziosi, ma del rispetto concreto dei *target* da parte dello Stato membro. L'accertamento della responsabilità dello Stato francese per mancato

---

55 Si può fare riferimento a M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, op. cit., p. 60. L'autrice ha definito il contenzioso climatico come la *silver bullet* dell'*European Green Deal*.

56 Per quanto riguarda il caso *Urgenda*, è possibile fare riferimento alla sentenza del 20 dicembre 2019 della Corte Suprema Olandese sulla causa n. 19/00135.

57 Relativamente al caso *Affaire du siècle*, il riferimento è alla sentenza del 14 ottobre 2021 del Tribunale amministrativo di Parigi, riguardante le cause n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976. Per un approfondimento del caso, si vedano L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull'Affaire du Siècle*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2021; C. COUNIL-M. FLEURY, *De «l'Affaire du siècle» au «casse du siècle» ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative*, in *La Revue des Droits de l'Homme*, 2021.

58 A proposito del caso *Neubauer*, si può fare riferimento alla sentenza del 24 marzo 2021 della Corte Costituzionale tedesca riguardante le cause n. 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20.

59 Il punto è stato evidenziato da L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico*, op. cit., p. 333.



raggiungimento degli obiettivi climatici ha, quindi, portato alla condanna dello stesso per aver provocato un danno ambientale, con conseguente accoglimento della domanda di risarcimento dei ricorrenti.

Dopo aver preso in considerazione la *climate change litigation*, occorre spostare l'attenzione su come l'Unione Europea, impegnata già prima dell'entrata in vigore della *Legge europea sul clima* a garantire la qualità dell'aria e la tutela degli ecosistemi, abbia dovuto affrontare in passato casi di comportamenti inadeguati o insufficienti da parte degli Stati membri nell'attuazione delle regole ambientali, con precise ripercussioni dal punto di vista della mancata riduzione delle emissioni inquinanti.

In molti casi, la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti di singoli Stati membri che abbiano disatteso gli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva n. 50 del 2008 (c.d. *direttiva sulla qualità dell'aria*). Laddove non siano stati predisposti in maniera tempestiva i necessari e appropriati rimedi di miglioramento delle condizioni atmosferiche da parte delle istituzioni nazionali, ha proposto ricorso per inadempimento di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In diverse circostanze, infatti, gli Stati membri non sono riusciti a rispettare i valori limite fissati dalla *direttiva sulla qualità dell'aria* per la presenza nell'atmosfera di una serie di sostanze inquinanti (come il particolato, il monossido di carbonio, il piombo, il benzene, il biossido di zolfo, il biossido di azoto) e non hanno adottato misure efficaci per ridurre il prima possibile i livelli delle emissioni nocive.

Possono essere richiamate, a proposito, le sentenze adottate dalla Corte di Giustizia, nei confronti di stati membri come l'Italia<sup>60</sup>, la Bulgaria<sup>61</sup>, la Polonia<sup>62</sup>, la Francia<sup>63</sup> e la Romania<sup>64</sup>. La Corte di Giustizia, dopo aver accertato l'entità delle emissioni inquinanti in eccesso rispetto ai valori limite e la durata temporale delle infrazioni, ha condannato i singoli Stati membri a porre rimedio alle situazioni di violazione persistente e a conformarsi agli obiettivi della *direttiva sulla qualità dell'aria*.

In prospettiva, la Commissione Europea potrebbe intervenire seguendo uno schema del tutto simile, aprendo una procedura di infrazione<sup>65</sup> nei confronti di quegli Stati membri che non abbiano seguito le indicazioni in materia ambientale contenute nelle raccomandazioni specifiche o che, entro la scadenza del 2030, non abbiano apportato il proprio contributo al raggiungimento dell'obiettivo intermedio previsto dalla *Legge europea sul clima*. Dopodichè, sempre la Commissione Europea, nel caso in cui la fase di precontenzioso si riveli inefficace, potrebbe presentare ricorso alla Corte di Giustizia, per far sì che sia superata la situazione in cui il singolo Stato membro non si sia adeguato pienamente alla *European Climate Law*.

---

60 Si veda la sentenza del 12 maggio 2022 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-573/2019). Precedentemente, erano state adottate la sentenza del 10 novembre 2020 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-644-2018) e la sentenza del 19 dicembre 2012 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n C-68/2011).

61 Si veda la sentenza del 5 aprile 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-488/2015).

62 Si veda la sentenza del 22 febbraio 2018 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-336/2016).

63 Si veda la sentenza del 24 ottobre 2019 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-636/2018).

64 Si veda la sentenza del 30 aprile 2020 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa n. C-638/2018).

65 Questa soluzione è stata prospettata da K. KULOVESI - S. OBERTHÜR - H. VAN ASSELT - A. SAVARESI, p. 33.

Non ci si può nascondere, però, come la strada della procedura d'infrazione per ottenere il pieno rispetto dei *target* della *Legge europea sul clima*, per quanto possa apparire come una opzione praticabile, presenti in ogni caso una serie di nodi critici meritevoli di considerazione.

Non si può ignorare che una trasformazione complessa come quella avviata dalla *Legge europea sul clima* non possa fare affidamento esclusivamente sulla procedura d'infrazione per far sì che siano rimossi gli ostacoli al pieno raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica<sup>66</sup>: il processo di transizione ecologica in corso e la progressiva decarbonizzazione richiedono necessariamente un approccio politico da parte delle istituzioni pubbliche per la strutturazione e il coordinamento di una pluralità di provvedimenti, in grado di incidere su una molteplicità di profili, così come un contributo individuale da parte dei singoli cittadini, in termini di cambiamento dei propri stili di vita e dei comportamenti personali.

Per questa motivazione, è necessario aprire la riflessione su possibili ipotesi d'intervento di carattere maggiormente politico rispetto alla procedura d'infrazione. Qualcuno<sup>67</sup> ha prospettato l'eventualità di disciplinare nuovi meccanismi d'intervento *ad hoc* nei confronti del singolo Stato membro inadempiente, da attivare nel caso in cui le rispettive politiche pubbliche si discostino dagli obiettivi della *Legge europea sul clima*: nel caso in cui vengano accertate situazioni di questo tipo, potrebbe essere sospesa o revocata l'erogazione di risorse finanziarie da parte dell'Unione Europea, facenti parte dei fondi europei ordinari.

Fra l'altro, le raccomandazioni specifiche pubblicate lo scorso 18 dicembre 2023 citano a più riprese la questione dell'utilizzo dei fondi europei di cui dispongono gli Stati membri in senso coerente rispetto agli obiettivi della *European climate law*. Le raccomandazioni specifiche rimproverano sul punto alcuni Stati membri<sup>68</sup> di aver fatto un uso non ottimale dei fondi europei, impiegando la relativa capacità finanziaria secondo modalità tali da aggravare i profili di vulnerabilità ambientale. Al contrario, le raccomandazioni specifiche invitano gli Stati membri interessati a investire i fondi europei in modo tale da perseguire gli obiettivi climatici, rafforzare gli ecosistemi ed evitare danni ambientali. Il ragionamento, in questi casi, chiama direttamente in causa i fondi europei ordinari, relativi al settore agricolo e a quello della coesione sociale.

Quanto suggerito sul punto dalle raccomandazioni specifiche ai singoli Stati membri potrebbe non essere, tuttavia, sufficiente. Nonostante le raccomandazioni specifiche insistano a più riprese sul tema dell'impiego dei fondi europei, non è detto che questo approccio morbido possa portare a dei risultati effettivi. Dopotutto, gli Stati membri non sono vincolati a seguire gli inviti delle raccomandazioni specifiche, per quanto riguarda le scelte concrete, fatte a livello nazionale, per la destinazione dei fondi europei ordinari.

Potrebbe essere aperta una riflessione sull'opportunità di adottare una disciplina regolamentare simile a quella posta in essere nel contesto dell'attuazione del programma *Next Generation EU*. Le regole europee per la strutturazione dei Piani nazionali di ripresa e

<sup>66</sup> In tal senso, EDITORIAL, *The European climate law*, op. cit., p. 1329; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, op. cit., p. 64.

<sup>67</sup> La proposta è stata avanzata da L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento*, op. cit., p. 130.

<sup>68</sup> Fra gli Stati membri che sono stati richiamati sul punto, si possono ricordare Cipro, Croazia, Danimarca, Germania, Grecia, Lituania, Malta, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia.

resilienza hanno fissato dei precisi vincoli di destinazione dei fondi straordinari di *Next Generation EU*: ogni piano nazionale ha dovuto investire almeno il 37% dell'ammontare complessivo delle risorse mobilitate per il conseguimento degli obiettivi climatici, sulla base dei vincoli giuridici disposti dal regolamento n. 241 del 2021 dell'Unione Europea.

Ci si chiede, allora, se l'attuazione della *Legge europea sul clima* non possa seguire un tragitto simile a quello già sperimentato nel contesto di *Next Generation EU*. Il tema non è semplicemente quello di irregimentare l'utilizzo dei fondi europei ordinari in senso coerente agli obiettivi della *European climate law*. Il problema è soprattutto quello di far sì che gli Stati membri compiano realmente uno sforzo collettivo per il contrasto dell'emergenza ambientale. Se la strada della procedura d'infrazione e quella del contenzioso giudiziario verso la neutralità climatica mostra dei limiti di fondo, potrebbe essere necessario ragionare nei termini di un percorso di carattere politico.

AMMANN O.-BOUSSAT A., *The participation of civil society in European Union environmental law-making process: a critical assessment of the European Commission's consultations in connection with the European Climate Law*, in *European journal of risk regulation*, n. 2, 2023.

AMIRANTE D., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022

BEVILACQUA D. – CHITI E., *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

BIFULCO R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Napoli, 2008.

BIFULCO R., *La legge costituzionale n. 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

BOSCHETTI B., *Il piano per la net-zero age e l'Inflation Reduction Act: U.E. v. U.S.A.?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023.

BRUTI LIBERATI E., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021.

CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi equilibri" tra iniziativa economica e ambiente?*, in *Federalismi*, n. 4, 2022.

CAVALIERI G.-CELATI B.-FRANCA S.-GRANDIGLIO M.-GERMANI A.R.-GIORGI A.-SCARANO G., *Il «Fit for 55%» unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, 2022.

CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021.

CHITI, E. *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022.

COSTAMAGNA F., *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023.

COURNIL C.-FLEURY M., *De «l’Affaire du siècle» au «casse du siècle» ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité administrative*, in *La Revue des Droits de l’Homme*, 2021.

DE LAS HERAS B.P., *European climate law(s): assessing the legal path to climate neutrality*, in *Romanian journal of European affairs*, n. 2, European Institute of Romania, Bucarest, 2021.

DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

DE LEONARDIS F., *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023.

DE PAOLIS R., *Constitutional implications: the European Green Deal in the light of political constitutionalism*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 1, 2021.

DE SADELEER N., *Environmental law in the EU: a pathway toward the green transition*, in M. GARCIA-A. CORTÉS, *Blue planet law. The ecology of our economic and technological world*, Springer, Cham, 2023.

DE SANTIS V., *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023.

DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull’Affaire du Siecle*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1, 2021.

DOMENICALI C., *La flessibilità dei numeri: la Commissione Europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in (a cura di) CARUSO C. – MORVILLO M., *Il governo dei numeri: indicatori macro-economici e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020.

EDITORIAL, *The European climate law: making the social market economy fit for 55?*, in *European Common Market Law Review*, n. 5, 2021.

GIORGI A., *Substantiating or formalizing the Green Deal process? The proposal for a European Climate Law*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 1, 2021.

KULOVESI K.- OBERTHÜR S.-VAN ASSELT H.- SAVARESI A., *The European climate law: strengthening EU procedural climate governance?*, in *Journal of Environmental Law*, n. 1, 2024.

LIONELLO L., *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus Online*, n. 2, 2020.

MARIOTTO C.- FRANCHINO F., *L’attuazione delle raccomandazioni specifiche all’Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2020.

MAZZA R., GUERRA Y., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021.

MENEGUS G., *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020.

MOLITERNI A., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2021.

MORRONE A., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

PRZYBOROWICZ J., *The European Climate Law. A new legal revolution towards climate neutrality in the EU*, in *Opole Studies in Administration and Law*, n. 4, Università di Opole, Opole 2021.

RAMAJOLI M., *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

SANDS P.- PEEL J., *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021.

SCHLACKEL S.-WENTZIEN H.-THIERJUNG E.-KÖSTER M., *Implementing the EU Climate Law via the "Fit for 55" package*, in *Oxford Open Energy*, n. 1, 2022.