

Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 1/2024

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di ottobre 2024

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) o alla Segreteria editoriale (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors (direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) or to the Editorial Staff (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Comitato di direzione/Executive Editors

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)

Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board

Presidente

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli" - Roma)

Componenti

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE - York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation - ECU, Perth, Australia)
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
 Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)
 Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella
 Avv. Patrizia Beraldi
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno
 Avv. Luigi De Propris
 Avv. Marco Di Giugno
 Dott. Federico Di Palma
 Avv. Fabrizio Doddi
 Avv. Francesco Ferrara
 Dott. Simone Francario
 Avv. Raissa Frascella
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè
 Prof.ssa Annarita Iacopino
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari
 Avv. Emanuela Lanzi
 Dott. Antonio Mitrotti
 Avv. Andrea Nardi
 Dott. Simone Paoli
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti
 Prof. Marco Ragusa
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
 Dott.ssa Ersilia Sanginario
 Avv. Francesco Scalia
 Prof.ssa Martina Sinisi
 Dott.ssa Veronica Sordi
 Avv. Giovanni Terrano
 Avv. Francesco Tomasicchio
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione Europea (EU ETS). Riflessioni sulle sue implicazioni nel contenzioso climatico verso le imprese*

Alessandro Giorgetta

Professore straordinario di Diritto commerciale nell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi"

Abstract

The article examines the EU ETS legislation, with particular reference to Italian law, and illustrates its functioning, also with reference to its theoretical foundations aimed at neutralizing negative externalities (Coase theorem). Two focuses follow on the specific provisions dedicated to the civil aviation and maritime transport sectors. The article concludes with some positivist legal reflections on the potential implications of EU ETS legislation in Italian climate litigation.

L'articolo esamina la normativa EU ETS, con particolare riferimento all'ordinamento italiano, e ne illustra il funzionamento, anche con riferimento ai suoi fondamenti teorici volti a neutralizzare le esternalità negative (teorema di Coase). Seguono due focus sulle disposizioni specifiche dedicate ai settori dell'aviazione civile e dei trasporti marittimi. L'articolo si conclude con alcune riflessioni giuridiche positiviste sulle potenziali implicazioni della normativa EU ETS nel contenzioso climatico italiano.

Key words: CO2, quote di emissione, Direttiva 2003/87/CE, EU ETS, contenzioso climatico.

* Sottoposto a referaggio.

Sommario – 1. Le fonti normative del sistema EU ETS e i caratteri propri del “cap and trade” – 2. Il sostrato teorico del sistema: il teorema di Coase – 3. Il funzionamento pratico del sistema: il ruolo del Comitato ETS; l’assegnazione delle quote, il loro scambio e il relativo monitoraggio – 4. (segue) specificità del settore dell’aviazione civile – 5. (segue) specificità del trasporto marittimo – 6. Il contenzioso climatico italiano – 7. Le possibili implicazioni della normativa EU ETS nell’ambito del contenzioso climatico italiano verso le imprese ed alcune riflessioni intorno a quest’ultimo.

1. Le fonti normative del sistema EU ETS e i caratteri propri del “cap and trade”

Con riguardo al sistema di scambio delle quote di emissione, la disciplina generale fissata dall’art. 17 del Protocollo di Kyoto¹ – asse portante delle norme internazionali in materia di sviluppo ambientale

1. Come noto, il Protocollo di Kyoto è un trattato internazionale relativo al cambiamento climatico, adottato nel 1992 nell’ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). È stato ratificato da numerosi Paesi e – tramite la Decisione 2002/358/CE del Consiglio – dall’Unione Europea. Mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra, stabilendo obiettivi per i paesi industrializzati al fine di limitare o ridurre le loro emissioni complessive di gas serra. Il Protocollo è entrato in vigore il 16 febbraio 2005 dopo essere stato ratificato dalla Russia, ma non dagli USA. Tra le sue disposizioni, il Protocollo include anche meccanismi flessibili, come il *Clean Development Mechanism* (CDM), il *Joint Implementation* (JI) e il sistema di *trading* delle emissioni. Pur necessariamente esulando – *ratione materiae* – da questo contributo di studio la possibilità di fornire un quadro completo dello sviluppo della sensibilità ambientale a livello globale, si reputa utile un focus sulle principali conferenze internazionali che hanno segnato, prima del Protocollo di Kyoto, fondamentali progressi nella promozione dello sviluppo sostenibile e nella lotta ai cambiamenti climatici, promuovendo azioni coordinate a livello internazionale per affrontare sfide ambientali cruciali per il nostro pianeta e per le generazioni future: (i) Conferenza di Stoccolma sull’ambiente umano (1972): ha segnato una svolta nella sensibilizzazione globale verso la tutela dell’ambiente, sancendo il diritto fondamentale dell’uomo a un ambiente sano e ponendo l’attenzione sulla necessità di proteggere e migliorare l’ambiente per le generazioni future; (ii) Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (1983): ha lavorato all’elaborazione di un’agenda globale per lo sviluppo sostenibile, culminando con il rapporto Brundtland del 1987 che ha introdotto per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile; (iii) Conferenza della Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo di Rio (1992): ha evidenziato l’interconnessione tra crescita economica e rispetto ambientale, portando alla creazione della “Agenda 21”, un programma internazionale per uno sviluppo sostenibile. In argomento si vedano: D. BODANSKY, *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, in *Journal of Environment & Development*, n. 1, 2002, p. 6 ss.; S. BORGHESI, *Economia e politica climatica: il Protocollo di Kyoto e l’Unione europea*, Il Mulino, 2003; C. FERRARI, C. FERRARESE, *L’impatto del Protocollo di Kyoto sulla competitività dell’industria italiana*, in *Rivista di Politica Economica*, n. 4, 2005, p. 215 ss.; P. FODERI, *L’impatto del Protocollo di Kyoto sui trasporti*, in *Economia e politica industriale*, n. 4, 2008, p. 89 ss.; M. GRUBB, C. VROLIJK, D. BRACK, *The Kyoto Protocol: A guide and assessment*, Earthscan, 1999; J. HOVI, D. SPRINZ, A. UNDERDAL, *Implementing the Kyoto Protocol without the United States: The strategic role of energy tax adjustments at the border*, in *Global Environmental Politics*, n. 4, 2003, p. 74 ss.; S. OBERTHÜR, H. E. OTT, *The Kyoto Protocol: International climate policy for the 21st century*, Springer, 1999; R. SESTINI, *Kyoto: un mercato per il clima*, in *Economia e politica industriale*, n. 1, 2002, p. 11 ss.

sostenibile² – è stata recepita, nel diritto eurounitario, dalla Direttiva 2003/87/CE³ e, nel diritto interno, dal D.Lgs. n. 216/2006, al quale hanno fatto seguito il D.Lgs. n. 30/2013 e il D.Lgs. n. 47/2020.

Come noto, tale Direttiva – che ha istituito e regolamentato detto sistema all'interno dell'Unione Europea (EU ETS)⁴ – ha disposto che dal 1° gennaio 2005 le imprese operanti nei settori

2. Per un quadro complessivo del concetto di sostenibilità in ambito giuridico, si vedano, con particolare riferimento alle tematiche correlate degli adeguati assetti societari, ai mercati finanziari e della crisi d'impresa: V. CALANDRA BUONAURA, *Corretta amministrazione e adeguatezza degli assetti organizzativi nella Società per azioni*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n. 2, 2020, p. 439 ss.; M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, in *Banca, Borsa, Titoli di Credito*, n. 4, 2023, p. 558 ss.; V. DE SENSI, *Adeguati assetti organizzativi e continuità aziendale: profili di responsabilità gestoria*, in *Rivista delle Società*, voll. 2-3, 2017, p. 311 ss.; AA. VV., *La Finanza per lo sviluppo Sostenibile. Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'UE*, in *Quaderni di Finanza Consob*, giugno 2021.
3. Sulla Direttiva 2003/87/CE, si segnalano i contributi di: F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme (ETS)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2011, p. 1149 ss.; A. LEONE, *La Direttiva 2003/87/CE e il regime delle quote di emissione: Diritto dell'Unione europea e diritto italiano a confronto*, Milano, 2012; A. SILEONI, *La Direttiva 2003/87/CE e l'emissione di CO₂: L'interpretazione della Corte di giustizia europea*, in *Rivista di Diritto Ambientale*, n. 1, 2013, p. 155 ss.; M. TAVONI, *Il diritto delle emissioni: alla ricerca di un nuovo assetto*, in *Rivista di Politica Economica*, n. 3, 2009, p. 3 ss.
4. Il sistema EU ETS rispecchia a grandi linee quello introdotto negli Stati Uniti d'America nel 1990 (attualmente, il sistema statunitense è denominato *Regional Greenhouse Gas Initiative* e riguarda dieci stati): l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente – Agenzia del Governo Federale USA – assegnava a ciascuna impresa un certo numero di “permessi di inquinamento” che potevano essere utilizzati o venduti sul mercato. Altri sistemi di scambio di quote di emissioni adottati nel mondo sono: il *China National ETS*, l'*UK Emission Trading System* (post-Brexit), il *Korea Emission Trading System* (Corea del Sud), il *New Zealand Emissions Trading Scheme* e il *Mexico ETS*. In linea generale, sul sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'Unione Europea, oltre ai contributi citati nella nota precedente, si vedano anche (soprattutto per ciò che attiene ai profili economici e internazionalistici): R. BIANCHI, R. PELLEGRINO, P. POLINORI, *Emission Trading System: strumento di incentivazione e tutela dell'ambiente*, in *Diritto e Pratica delle Società*, n. 1, 2015, p. 63 ss.; S. BORGHESI, M. MONTINI, *Le politiche ambientali nel contesto europeo: il caso dell'emission trading system*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 3, 2010, p. 435 ss.; J.H. DALES, *Pollution, property, and prices: An essay in policy-making and economics*, University of Toronto Press, 1968; D. DEMAILLY, P. QUIRION, R. TROTIGNON, *Interaction between European Union Emissions Trading Scheme and renewable energy support schemes: assessment and interactions at firm level in France*, in *Climate Policy*, n. 1, 2016, p. 64 ss.; C. DI NOVI, P. VALBONESI, *Emission trading, allocation rules and cost effectiveness: empirical evidence from the European electricity sector*, in *L'industria*, n. 2, 2012, p. 311 ss.; A. D. ELLERMAN, F. J. CONVERY, C. DE PERTHUIS, *Pricing carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge University Press, 2010; P. FODERI, G. NATALI, *L'analisi economica delle politiche ambientali*, Il Mulino, 2005; B. HINTERMANN, S. PETERSON, W. RICKELS, *Price and market behavior in Phase II of the EU ETS*, in *Environmental and Resource Economics*, n. 1, 2017, p. 65 ss.; K. MILLOCK, C. NAUGES, *The EU Emissions Trading Scheme: Disentangling the effects of industrial production and CO₂ emissions on carbon prices*, in *Environmental and Resource Economics*, n. 3, 2008, p. 427 ss.; A. NICITA, P. PASIMENI, *L'impatto del sistema europeo di scambio delle quote di emissione (ETS) sulle imprese manifatturiere italiane*, in *Economia e Politica Industriale*, n. 1, 2012, p. 125 e ss.; R. SCHMALENSEE, R. N. STAVINS, *Lessons learned from three decades of experience with cap-and-trade*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, n. 1, 2017, p. 59 ss.; J. SIJM, K. NEUHOFF, Y. CHEN, *CO₂ cost pass-through and windfall profits in the power sector*, in *Climate Policy*, n. 1, 2006, p. 49 ss.; R. N. STAVINS, *Addressing climate change with a comprehensive US cap-and-trade system*, in *Review*

inclusi⁵ debbano ottenere una autorizzazione alle emissioni di gas serra e compensare le proprie emissioni annuali con quote di emissione, ciascuna equivalente a 1 tonnellata di CO₂ (*European Union Allowances* – EUA). Sono incluse nel sistema EU ETS le imprese operanti in settori ad alta intensità energetica quali le acciaierie, le raffinerie di petrolio, generazione di elettricità e di calore, le imprese di produzione di cemento, calce, ferro, alluminio, metalli, cartone, carta, vetro, cellulosa, ceramica, prodotti chimici organici e acidi. Come *infra* si vedrà, nell'EU ETS sono stati successivamente inclusi anche i settori dello *shipping* e dell'aviazione commerciale all'interno dello Spazio Economico Europeo.

Il funzionamento del sistema europeo si basa sul principio del “cap and trade”, che fissa un limite massimo alle emissioni di gas serra consentite sul territorio europeo e assegna un numero corrispondente di quote di emissione di CO₂, e sulla possibilità di negoziare sul mercato i certificati rappresentativi delle quote. Le imprese che fanno parte del sistema ricevono annualmente un certo numero di “permessi” di emissione, che possono vendere o acquistare a seconda delle loro necessità. Dati i limiti nel numero di permessi assegnati, si viene così a creare un prezzo variabile di mercato. Secondo gli studiosi, questo approccio ha favorito la flessibilità delle imprese nella gestione delle proprie emissioni, consentendo loro di scegliere tra diverse modalità per ridurle, al contempo rivelandosi più efficiente del tradizionale approccio “*command-and-control*”⁶. Infatti, nel sistema “*cap and trade*”, il prezzo del carbonio – ovvero il prezzo di mercato delle quote di emissione – è determinato dall'equilibrio tra l'offerta e la domanda nel mercato delle quote, mentre la riduzione progressiva delle quote di emissione nel tempo porterebbe all'aumento del prezzo del carbonio, incentivando ulteriormente le imprese a ridurre le proprie emissioni. “*L'ETS si basa quindi su una logica economica, consistente nell'incentivare ogni partecipante ad emettere una quantità di gas a effetto serra inferiore alle quote ad esso inizialmente assegnate, al fine di cederne l'eccedenza ad un altro partecipante che abbia prodotto una quantità di emissioni superiore alle quote assegnate o acquisite.*”⁷

of Environmental Economics and Policy, n. 2, 2008, p. 219 ss.; M. TAVONI, *Il mercato europeo delle emissioni: il successo del Protocollo di Kyoto e le nuove sfide*, in *L'industria*, n. 3, 2007, p. 457 ss.; T. TIETENBERG, L. LEWIS, *Environmental and natural resource economics*, Routledge, 2018. L. WEISCHER, J. MORGAN, M. PATEL, *Bridging the gap: Why, how and when to transition away from Kyoto's carbon markets?* World Resources Institute Working Paper, 2012.

5. In questi settori, “*negli ultimi 16 anni, l'EU ETS ha ridotto del 42,8% le emissioni di anidride carbonica*” (A. MAJOCCHI, *Carbon pricing e la politica climatica dell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, n. 1, marzo 2022).
6. Per una rassegna delle diverse posizioni su questo tema, v. Commissione Europea, *EU ETS Handbook*, 2015, p. 5; v. anche M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2007, p. 219 ss.; v. pure G. GOLINI, *Il sistema comunitario di scambio per le quote di emissioni*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2, 2004.
7. Così si legge nel punto 35 della sentenza del Tribunale I grado UE, sez. II del 26 luglio 2023 n. 269, *Arctic Paper Grycksbo AB*, T-269/21, che rinvia al riguardo alle seguenti, ulteriori pronunce: sentenza della Corte di Giustizia UE dell'8 marzo 2017, *ArcelorMittal Rodange e Schifflange*, C-321/15, punto 22 e sentenza della Corte di Giustizia UE del 20 giugno 2019, *ExxonMobil Production Deutschland*, C-682/17, punto 63.

2. Il sostrato teorico del sistema: il teorema di Coase

I sistemi di “*cap and trade*” traggono la loro base dal teorema di Coase⁸, il quale muove dall’assunto secondo cui, quando si verificano esternalità negative⁹, i prezzi di mercato non riflettono il costo sociale totale dei beni o servizi scambiati, poiché chi genera tali esternalità non sopporta direttamente i costi sociali che la sua attività comporta: il che, conducendo a uno scambio eccessivo di tali beni o servizi rispetto a quanto sarebbe socialmente ottimale, costituisce un “fallimento” del mercato, perché le imprese che producono beni o erogano servizi con esternalità negative sono incentivate a vendere quantità superiori rispetto a quelle che massimizzerebbero il benessere sociale complessivo.

Per risolvere questo problema, è possibile – secondo Coase – raggiungere un’allocazione efficiente delle risorse senza ricorrere all’introduzione di tasse o imposte su tali esternalità, oppure a normative che “internalizzino” i costi delle esternalità nel prezzo di mercato dei beni o servizi scambiati. Debbono però sussistere alcune condizioni: occorre in particolare che i diritti di “proprietà” sui beni (nel nostro caso, il “diritto” a emettere CO₂) siano ben definiti ed allocati, che si verta in una situazione di perfetta concorrenzialità del mercato e di assenza di asimmetrie informative e, altresì, che non vi siano costi di transazione.

Un esempio pratico (e classico) è quello dell’interazione tra due imprese (α e β) emettitrici di CO₂. Nei sistemi “*cap and trade*” α può utilizzare direttamente le quote di emissione, oppure venderne una certa quantità a β , la quale sarà disposta a pagare per tali quote una cifra che non oltrepassi il suo costo marginale di riduzione delle emissioni, così come – specularmente – α sarà disposta a vendere le quote a β ad una cifra non inferiore al suo costo marginale di riduzione. Il beneficio per la collettività dovrebbe apprezzarsi su di un duplice piano: aver consentito alle imprese di ridurre le proprie emissioni di gas serra al costo più basso possibile (indipendentemente dal fatto che lo facciano attraverso la riduzione diretta delle emissioni o attraverso l’acquisto di quote di emissione da altre imprese) porta a una riduzione complessiva delle emissioni al minimo costo possibile, massimizzando il benessere sociale complessivo; inoltre, il costo delle emissioni di gas serra, che in precedenza era sostenuto dalla collettività sotto forma di danni ambientali e per la salute, viene incorporato nel prezzo delle quote di emissione, e ciò determina una migliore allocazione delle risorse, riducendo le emissioni a un livello socialmente ottimale.

8. R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, n. 3, 1960, pp. 1 e ss.

9. Si ha una esternalità negativa allorché le condotte poste in essere da un soggetto (nel nostro caso, un’impresa che emette CO₂) impongono ad altri (la collettività) dei costi (in particolare, sociali: in termini di danni all’ambiente e conseguente peggioramento della qualità della vita, pregiudizi alla salute, etc.).

3. Il funzionamento pratico del sistema: il ruolo del Comitato ETS; l'assegnazione delle quote, il loro scambio e il relativo monitoraggio

In base alla disciplina fissata dalla Direttiva 2003/87/CE (in Italia, ora, dal D.Lgs. n. 47/2020), l'Autorità competente individuata dai singoli Stati membri (in Italia, il "Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto", c.d. "Comitato ETS", organo interministeriale presieduto dal Ministero dell'ambiente e partecipato dai Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture) ha assegnato¹⁰ gratuitamente¹¹ entro il 28 febbraio di ogni anno, a ciascuna impresa autorizzata

10. Con riguardo al procedimento di assegnazione delle quote di emissione, sia consentito fare rinvio a F. GASPARI, op. cit., p. 1153 ss.: *“L'assegnazione delle quote di emissione si attua attraverso un procedimento pubblicistico (recte: amministrativo) di carattere complesso, che si apre su istanza dell'impresa (art. 5 d.lgs. n. 216/2006) e si conclude con un atto di approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministero delle attività produttive della decisione predisposta dal Comitato nazionale per la gestione della Direttiva 2003/87/CE (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 216/2006). Le assegnazioni vengono effettuate sulla base del Piano Nazionale di Assegnazione”*. Poco più innanzi, il medesimo Autore nota che: *“Per quanto concerne la natura del provvedimento di assegnazione delle quote, il legislatore lo qualifica espressamente come «autorizzazione» (artt. 3, comma 1, lett. d), 5, 6, 7, d.lgs. n. 216/2006). Tale qualificazione (legislativa) è tuttavia criticata da una parte della dottrina, la quale osserva come il provvedimento di assegnazione delle quote di emissione non rimuova alcun limite legale all'esercizio di un preesistente «diritto» ad emettere gas serra da parte dei gestori, in quanto prima del provvedimento autorizzatorio il gestore de quo non è titolare di alcuna situazione giuridica soggettiva qualificabile come «diritto». Quindi, e nonostante il legislatore comunitario configuri espressamente le quote di emissione come diritti, parte della dottrina (v. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010, pp. 423 ss.) ritiene che si sia al cospetto di un provvedimento concessorio. Il provvedimento amministrativo di assegnazione sembra poter essere qualificato come concessione, in quanto riguarda l'«aria», che è una risorsa naturale e non appartiene che al pubblico, cioè alla collettività”;* indi, l'Autore osserva acutamente che le *“quote di emissione non sono risorse naturali di per sé, giacché esse sono create dai pubblici poteri e, quindi, si configurano come risorse artificiali. Ciò che assurge a risorsa naturale è invece l'«aria», che esiste in natura e rappresenta l'oggetto delle quote di emissione. Fino a quando l'autorità pubblica non interviene a creare le quote di emissione, la risorsa naturale «aria» rientra nella categoria delle res communes omnium”*.

11. È utile qui precisare che nelle prime due fasi di implementazione del sistema EU ETS l'allocatione dei diritti di emissione avveniva principalmente attraverso il metodo del “grandfathering”, che assegnava gratuitamente i diritti in base alle emissioni storiche delle imprese (nel periodo tra il 2005 e il 2007, l'UE ha allocato gratuitamente il 95% delle quote di emissione, mentre nel periodo tra il 2008 e il 2012 circa il 90%; cfr. E. WOERDMAN, A. ARURI, S. CLO, *Emissions Trading and the Polluter-Pays Principle: Do Polluters Pay under Grandfathering?*, in *Review of Law and Economics*, n. 2, 2008, p. 566). Successivamente, durante la fase 3, è stato introdotto un approccio misto, che ha previsto sia l'assegnazione gratuita che la vendita all'asta delle quote di emissione. Tale terzo periodo di scambio delle quote, iniziato il 1° gennaio 2013, ha avuto termine il 31 dicembre 2020. La giurisprudenza comunitaria ha sempre considerato la distribuzione di quote a titolo gratuito (articoli 9, 9 bis, 10, 10 bis e 10 quater della Direttiva 2003/87) come *“un'eccezione transitoria alla regola secondo cui le quote di emissioni sono messe all'asta”* (sentenza del Tribunale I grado UE, sez. II del 26 luglio 2023 n. 269, Arctic Paper Grycksbo AB, T-269/21, punto 36) segnalando altresì che la *“assegnazione di quote di emissioni è quindi chiamata progressivamente a fondarsi esclusivamente sul principio della messa all'asta, il quale, secondo il legislatore dell'Unione, è generalmente con-*

all'emissione di CO₂, un numero di quote proporzionale alle tonnellate di CO₂ emesse nell'anno precedente (il “cap” di emissioni di CO₂, ovvero un limite massimo alle emissioni consentite). Ciascuna impresa è poi tenuta a dichiarare, entro il 31 marzo dell'anno successivo, la quantità di emissioni di CO₂ prodotte nel corso dell'anno precedente (dichiarazione sottoposta a un apposito piano di monitoraggio) e deve – a pena di gravi sanzioni – restituire al Comitato ETS un numero di quote proporzionali alle emissioni dichiarate per l'anno precedente entro il 30 aprile dell'anno successivo (art. 36, comma 3 D.Lgs. n. 47/2020); così via, per ciascun anno; se le emissioni sono inferiori al “cap” assegnato, l'impresa avrà quote da vendere sul mercato delle quote attraverso piattaforme informatiche (tra le quali l'European Energy Exchange AG¹²); se, di contro, le emissioni superano il “cap”, l'impresa dovrà acquistare quote aggiuntive su tale mercato.

Sino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 47/2020 – che ha segnato il passaggio alla c.d. “fase 4” di attuazione dell'EU ETS¹³ – il sistema, in effetti, consentiva alle imprese beneficiarie dell'assegnazione delle quote di adempiere alla obbligazione di restituzione delle quote CO₂ ricevute nell'anno precedente, consegnando le quote assegnate per l'anno in corso (c.d. “borrowing”). Inoltre, laddove vi fosse stata maggiore emissione di CO₂, l'impresa avrebbe potuto reperire sul mercato le quote da utilizzare per colmare eventuali differenze. Nell'ambito del meccanismo sopra descritto, dunque, il legislatore non prevedeva alcun limite alla validità temporale delle quote che, di conseguenza, potevano essere utilizzate in maniera fungibile di anno in anno al fine di estinguere, con quelle ricevute nell'anno in corso, l'obbligazione relativa alla restituzione delle quote ricevute nell'anno precedente. Inoltre, sul piano strettamente finanziario, l'assegnazione in febbraio delle quote relativo all'anno in corso e, correlativamente, l'obbligazione di restituire quelle relative all'anno precedente in aprile consentivano alle imprese di usufruire di un'elasticità di cassa. Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 47/2020 (art. 40) è stato invece disposto – a differenza di quanto previsto per le quote relative alle fasi 1, 2, 3 di attuazione del Protocollo di Kyoto – che le quote emesse successivamente al 1° gennaio 2021 (ossia le quote di fase 4) non potessero essere utilizzate per adempiere al “debito” di restituzione delle quote relativo alle emissioni prodotte nel corso delle precedenti fasi.

siderato il sistema più efficace dal punto di vista economico” (v., in tal senso, sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. V del 20 giugno 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, punto 66). Nello stesso senso, la dottrina: F. GASPARI, op. cit., p. 1154 e 1155, che osserva “In base alla normativa comunitaria, il principio generale è quello dell'assegnazione onerosa delle quote di emissione attraverso il meccanismo delle aste, mentre l'assegnazione a titolo gratuito costituisce un'eccezione (...) La (iniziale) allocazione gratuita delle quote di emissione si fonda su una duplice ragione: da un lato, evitare la creazione di disparità all'interno del mercato unico; dall'altro, salvaguardare la posizione degli operatori esistenti”.

12. L'European Energy Exchange AG (EEX) opera da piattaforma comune per 25 Stati (cfr. Commissione Europea, *EU ETS Handbook*, 2015, p. 113).

13. La fase 4 del sistema ha preso avvio il 1° gennaio 2021 e avrà termine il 31 dicembre 2030. Essa è regolamentata dal già menzionato d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47, che recepisce le modifiche apportate dalla Direttiva (UE) 2018/410 alla Direttiva 2003/87/CE.

Prima di esaurire la trattazione generale del tema, vale qui ricordare come il sistema EU ETS sia stato di recente innovato attraverso l'adozione di ulteriori misure, con particolare riferimento ai settori del trasporto aereo e marittimo: tali azioni, facenti parte del pacchetto di proposte “Fit For 55%” presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021, hanno l'obiettivo di contribuire alla riduzione (entro il 2030) delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno del 55% (rispetto al 1990) e al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

4. (segue) specificità del settore dell'aviazione civile

Per il settore dell'aviazione civile, incluso nell'EU ETS per effetto dell'entrata in vigore della Direttiva 2008/101/CE, la Direttiva (UE) 2023/958, oltre a differire il termine per la restituzione delle quote dal 30 aprile al 30 settembre di ciascun anno, ha disposto che una percentuale di quote gratuite assegnate venga ridotta progressivamente per poi essere eliminata (nel 2024 la riduzione sarà del 40%, nel 2025 del 60%, e nel 2026 l'assegnazione gratuita verrà a cessare, con tutte le quote che saranno soggette a vendita all'asta¹⁴).

La medesima Direttiva ha anche previsto che, sino al 31 dicembre 2026 (“*stop the clock*”), il sistema ETS continuerà a coprire solo le emissioni dei voli interni allo Spazio Economico Europeo (SEE), vale a dire i voli in partenza da aeroporti situati in Stati all'interno di detto spazio verso aeroporti situati sempre all'interno del SEE, nonché dei voli diretti verso la Svizzera e il Regno Unito, mentre, entro il 1° luglio 2026, la Commissione europea valuterà l'efficacia del sistema internazionale per la compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA), nel quale ricadono le emissioni dei voli non rientranti nell'ambito di applicazione dell'EU ETS. Ove tale sistema non avrà dimostrato risultati significativi nella riduzione delle emissioni, la Commissione presenterà una proposta per estendere l'EU ETS anche ai voli in partenza da aeroporti situati in Stati all'interno del SEE verso aeroporti situati al di fuori di tale spazio. La Direttiva ha, infine, istituito una deroga temporanea al sistema EU ETS al fine di favorire l'accessibilità delle Regioni Ultraperiferiche (RUP) dell'Unione Europea (territori speciali dell'Unione situati al di fuori del continente Europeo).

Fino al 31 dicembre 2030, questa deroga (legittimata dall'art. 349 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, che riconosce la particolare situazione delle RUP, consentendo l'adozione di misure specifiche volte ad adattare le politiche dell'Unione alle loro specifiche esigenze) stabilisce che gli obblighi di monitoraggio, comunicazione e restituzione delle emissioni non si applicano ai voli che coinvolgono gli aeroporti situati nelle RUP di uno Stato (l'Unione annovera attualmente

14. Tuttavia, nel caso di voli soggetti ad obbligo di restituzione che utilizzano carburanti “sostenibili” (carburanti non derivati da combustibili fossili, idrogeno da rinnovabili, biocarburanti avanzati con fattore di emissione zero, carburanti rinnovabili di origine non biologica con riduzione delle emissioni di GHG di almeno il 70%) gli operatori aerei, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2030, possono richiedere l'assegnazione di quote gratuite per attutire almeno parzialmente le perdite derivanti dalla differenza di prezzo tra il cherosene fossile e i carburanti “sostenibili”.

nove RUP: le Isole Canarie, la Guyana Francese, Martinica, Guadalupa, Mayotte, Riunione e Saint Martin, le Azzorre e Madeira).

5. (segue) specificità del trasporto marittimo

La Direttiva (UE) 2023/959 ha ampliato l'ambito di applicazione del sistema EU ETS includendovi le emissioni prodotte dalle imprese di trasporto marittimo e modificato il regolamento (UE) 2015/757 riguardante il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di CO₂ generate da tali imprese.

Le tempistiche per l'inclusione graduale del trasporto marittimo nell'EU ETS sono le seguenti: dal 2024, le emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate durante le tratte commerciali sono incluse nell'ambito di applicazione dell'EU ETS e sottoposte agli obblighi di restituzione a partire dal 2025; dal 1° gennaio 2025, le emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi offshore di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate sono debbono rispettare gli obblighi di monitoraggio e comunicazione; dal 1° gennaio 2025, le emissioni di gas a effetto serra rilasciate dalle navi da carico e dalle navi offshore di stazza lorda inferiore a 5.000 tonnellate ma non inferiore a 400 tonnellate durante le tratte commerciali sono soggette agli obblighi di monitoraggio e comunicazione. I soggetti obbligati agli obblighi di monitoraggio, comunicazione e restituzione di quote sono le società di navigazione, definite come organizzazioni o persone che hanno assunto la responsabilità dell'esercizio della nave e che accettano i compiti e le responsabilità imposti dal Codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione dell'inquinamento di cui all'Allegato I del Regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il ciclo di conformità prevede al momento che le società di navigazione trasmettano il Piano di monitoraggio all'autorità nazionale di riferimento verificato da un verificatore. Ogni anno, entro il 31 marzo, le società presentano la relazione verificata delle emissioni dell'anno precedente e i dati aggregati verificati sulle emissioni a livello di società all'autorità di riferimento.

In caso di cambiamento di società di navigazione, la società precedente presenta una relazione delle emissioni limitata al periodo corrispondente alle attività svolte sotto la sua responsabilità. La restituzione delle quote deve avvenire entro il 30 settembre di ogni anno a partire dal 2025.

Da segnalare infine che, nel settore marittimo, le quote di emissione non verranno assegnate gratuitamente, ma saranno allocate integralmente tramite asta.

Con la Decisione di esecuzione (UE) 2024/411 della Commissione, del 30 gennaio 2024, l'Unione europea ha pubblicato un primo elenco delle compagnie di navigazione tenute ad aprire, in un registro associato alla bandiera, un conto deposito tramite il quale gestire il sistema di scambio delle quote di carbonio.

6. Il contenzioso climatico italiano

Il tema dell'EU ETS è stato lambito in due recenti controversie “climatiche” azionate innanzi al Tribunale di Roma da una serie di associazioni impegnate nel settore dell'ambientalismo e da soggetti privati, secondo i quali la normativa italiana (in particolare, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima o “PNIEC”¹⁵) non sarebbe stata idonea a raggiungere gli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi sul Clima¹⁶, ossia mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto a detti livelli. La normativa in parola si sarebbe, anzi, posta in violazione degli obiettivi di Parigi e, per derivazione, dei diritti umani “generati” dagli obiettivi medesimi.

La prima causa – in cui gli attori hanno chiesto la condanna dello Stato Italiano in persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ex artt. 2043 o 2051 c.c. “*all'adozione di ogni necessaria iniziativa per l'abbattimento, entro il 2030, delle emissioni nazionali artificiali di CO₂eq nella misura del 92% rispetto ai livelli del 1990*” – si è conclusa in primo grado con il rigetto di tali domande per difetto assoluto di giurisdizione¹⁷ (Tribunale Ordinario di Roma, Seconda Sezione Civile, sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552).

Le *rationes decidendi* presenti in motivazione paiono integrare sia la fattispecie della carenza di giurisdizione per “sconfinamento” (o “invasione”) in sfere riservate al legislatore (o alla pubblica amministrazione), sia quella del diniego di giurisdizione perché nessun giudice ne è fornito (cosiddetto “arretamento”). Questi i brani centrali della sentenza n. 3552/2024: “*Gli attori nel contestare l'inadeguatezza e l'insufficienza della condotta dello Stato nel contrastare i cambiamenti, lamentano una responsabilità del c.d. Stato-legislatore, non predicabile fuori dai casi di violazione del diritto dell'Unione europea. Come si evince dalla stessa prospettazione attorea, la responsabilità dello Stato sarebbe originata dalle condotte omissive, commissive e provvedimenti del Governo e del Parlamento che non consentirebbero il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli cui lo Stato si è vincolato (...) il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile quando manca nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio e se la domanda non risulta conoscibile, né in astratto, né in concreto, da alcun giudice*” (cfr.

15. Piano predisposto dai Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti. Il Piano recepisce le norme contenute nel Decreto Legge sul Clima (D.L. 14 ottobre 2019, n. 111).

16. L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 è un trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza.

17. Si osserva incidentalmente che la giurisprudenza è univoca nel ritenere che tanto la qualificazione della domanda quanto l'individuazione del giudice avente giurisdizione debbono essere effettuata non sulla base di quanto formalmente prospettato dalle parti, bensì sulla base del “*petitum*” sostanziale, da ricostruirsi e individuarsi in funzione dei fatti e degli elementi di diritto sui quali si fonda la domanda, ossia della “*causa petendi*” fatta valere. Dunque, una attività di caratterizzazione che rientra nelle prerogative esclusive del Giudice e, pertanto, prescinde dalla forma delle espressioni utilizzate. A tal proposito, si veda – *ex multis* – Cass. Civ., 2 agosto 2016 n. 16064.

Cass. Sez. U., Ordinanza n. 15601 del 01/06/2023; in questo senso anche Cass. Sez. U Ordinanza n.15058 del 29.05.2023...). È peraltro utile evidenziare che la giurisprudenza di legittimità, chiamata a pronunciarsi su altra questione avente ad oggetto le conseguenze dell'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dal diritto euro unitario, ha precisato come debba escludersi qualsiasi diritto soggettivo dei cittadini al corretto esercizio del potere legislativo (cfr. Cass. n.9147/2009; Cass. n.23730/2016), in ragione della insindacabilità dell'attività esplicativa di funzioni legislative (...). Il Tribunale, nello statuire altresì che quelli "posti in essere dal Governo e dal Parlamento, e qui oggetto di censura, sono tuttavia atti, provvedimenti e comportamenti manifestamente espressivi della funzione di indirizzo politico" ha applicato alle censure mosse dagli attori i su richiamati principii affermati dalla giurisprudenza di legittimità, osservando come tali doglianze "si appuntano sull'azione di indirizzo politico posta in essere dai titolari della sovranità statale in ordine alle concrete modalità con cui stanno contrastando il cambiamento climatico per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito dell'ordinamento eurounitario e internazionale". Dunque, la conclusione attinta dal giudicante è, in sintesi, la seguente: chiedendo all'Autorità Giudiziaria di sancire la inidoneità delle norme a contrastare il cambiamento climatico, gli attori postulano che il Tribunale si sostituisca al Parlamento affinché impartisca una politica in materia, con conseguente violazione di uno dei principii cardine dello Stato di diritto, vale a dire la separazione dei poteri statuali, ex artt. 70 e ss., 92 e ss., 101 e ss. Cost.¹⁸

18. Come ribadito anche dall'Unione Europea nelle sue massime sedi istituzionale (Commissione) e giurisdizionale (Corte di Giustizia). Si richiama al riguardo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'1 marzo 2014 ("Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto"), ai punti 2 e ss., nonché la giurisprudenza comunitaria ivi citata: "Il principio dello Stato di diritto è diventato progressivamente il modello organizzativo predominante del diritto costituzionale moderno e delle organizzazioni internazionali (compresi ONU e Consiglio d'Europa) per disciplinare l'esercizio dei pubblici poteri. Esso garantisce che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, rispettando i valori della democrazia e i diritti fondamentali, e sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale. Il contenuto preciso dei principi e delle norme che scaturiscono dallo Stato di diritto può variare a livello nazionale in funzione dell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato membro, ma dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("Corte di giustizia") e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dai documenti elaborati dal Consiglio d'Europa, in particolare sulla scorta dell'esperienza della commissione di Venezia, si può comunque desumere un elenco non esaustivo di tali principi e quindi definire il nucleo sostanziale dello Stato di diritto come valore comune dell'UE ai sensi dell'articolo 2 del TUE. Si tratta dei principi di legalità (secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico); certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; indipendenza e imparzialità del giudice; controllo giurisdizionale effettivo, anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali; uguaglianza davanti alla legge... All'interno dell'UE lo Stato di diritto ha particolare rilevanza. Non soltanto il suo rispetto è condizione sine qua non per la tutela di tutti i valori fondamentali enunciati all'articolo 2 del TUE, ma esso costituisce anche il presupposto per la difesa di tutti i diritti e gli obblighi che derivano dai trattati e dal diritto internazionale. ... inoltre, riguardo al nesso tra il diritto a un processo equo e la separazione dei poteri... la Corte ha precisato che "[...] il principio generale di diritto [unionale] secondo cui ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira all'art. 6 della CEDU".

Né – aggiunge lo scrivente – una tale responsabilità potrebbe riguardare il potere legislativo, posto che l'attività esplicativa di funzioni normative è insindacabile¹⁹.

La motivazione resa dal Tribunale di Roma ricalca nella sostanza quella emessa dalla Corte d'Appello Federale degli Stati Uniti nel caso “*Kivalina v Exxon Mobil et al.*”²⁰, ove i residenti del villaggio di Kivalina (Alaska) sostenevano che le emissioni di gas serra da parte delle società petrolifere convenute avessero contribuito ad accelerare lo scioglimento del ghiaccio, comportando così la necessità di trasferire la città. Chiedevano quindi l'emissione di una ingiunzione avente ad oggetto la riduzione dei gas serra o, in alternativa, di condannare le convenute a risarcire il danno in misura corrispondente al costo dello spostamento del villaggio. In merito, la Corte ha statuito che “*la soluzione dei problemi di Kivalina è nelle mani del potere legislativo e del governo e non della corte federale*” (a tale sentenza hanno fatto seguito ulteriori decisioni da parte delle Corti USA²¹, che hanno variamente sancito l'inammissibilità delle domande attoree per difetto di legittimazione attiva²² o la loro infondatezza per mancata prova del nesso causale o del danno²³).

19. Cfr. Sezioni Unite Civili, sentenza n. 9147 del 2009 e Cass. n. 23730 del 2016. Conclusione, questa, che viene fatta discendere dalla libertà della funzione politica legislativa desumibile dall'art. 68, comma 1, Cost. in forza del quale i parlamentari non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni; conclusione, si deve aggiungere, coerente non solo con i precedenti civili di legittimità registrati sul punto, ma anche con l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (sentenza del Consiglio di Stato del 14 aprile 2015, n. 1862) il quale è tradizionalmente informato al radicale rigetto di ogni impostazione che ritenga configurabile una responsabilità civile dello Stato-legislatore per l'emanazione di atti legislativi.

20. Tale decisione è citata da M. MARINAI, *Il contenzioso climatico e la legislazione climatica: un interminabile valzer sulle note della due diligence*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, n. 4, 2023, p. 1327 ss.

21. Ad esempio: “*Massachusetts v Environmental Protection Agency*” del 2007 (<http://climatecasechart.com/case/massachusetts-v-epa/>), “*California v General Motors Corp*” sempre del 2007 (<http://climatecasechart.com/case/california-v-gm-corp/>), *American Electric Power Co Inc v Connecticut* del 2011 (<http://climatecasechart.com/case/american-electric-power-co-v-connecticut/>), *Comer v Murphy Oil* (<http://climatecasechart.com/case/comer-v-murphy-oil-usa-inc/>) e *Juliana v Usa* del 2023 (<http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>). Consimili domande di soggetti privati sono state invece accolte dalla Corte distrettuale dell'Aia con la sentenza “*Urgenda*” del 24 giugno 2015 (*Dutch Urgenda Foundation v. The State of Netherlands*), che ha condannato il governo Olandese ad adottare politiche più rigorose in materia di cambiamento climatico (sentenza confermata nell'ottobre 2018 dalla Corte d'appello dell'Aia 6 e nel dicembre 2019 dalla Corte Suprema). Non è questa la sede per dare atto di tutte le peculiarità delle varie tipologie di contenzioso climatico esistenti: si rimanda alla esaustiva e pregevole rassegna contenuta in F. SCALIA, *Energia Sostenibile e Cambiamento Climatico: Profili Giuridici della Transizione Energetica*, Torino, 2020 (si veda in particolare il capitolo V: “La giustizia climatica”).

22. In tale categoria deve ricomprendersi sia il difetto di “*legitimitas ad causam*” (questione preliminare o pregiudiziale) che la mancanza di titolarità sostanziale del rapporto dal lato passivo dell'obbligazione (questione attinente al merito). La distinzione, netta a livello ontologico, è oggi tuttavia destinata a dissolversi anche nella giurisprudenza italiana a seguito della nota sentenza delle Sezioni Unite Civili n. 2951/2016, la quale ha statuito che trattasi, in entrambi i casi, di questioni rilevabili d'ufficio dal Giudice in ogni stato e grado del processo (seguita da Cassazione civile, sez. lav. 03/09/2021 n. 23899, Cassazione civile, sez. un. 04/06/2021 n. 15575, Cassazione civile, sez. VI 15/10/2020 n. 22257, Cassazione civile, sez. lav. 21/10/2019 n. 26768, Cassazione civile, sez. II 13/08/2018 n. 20721, Cassazione civile, sez. VI 20/12/2017 n. 30545).

23. Eccezioni, tutte, sollevate anche dallo Stato italiano nel giudizio di Roma (v. pagg. 6 e 7 della sentenza del 26 febbraio 2024, n. 3552).

Deve qui osservarsi come la tesi sottoposta dagli attori al Tribunale capitolino non sarebbe sostenibile nemmeno se volta ad “istituire”, con provvedimento dell’ autorità giudiziaria (come si vorrebbe), non un “legislatore parallelo”, bensì – e forse in modo ancor più audace – un “esecutivo alternativo”; al riguardo è sufficiente osservare come l’ art. 57-*bis* del Codice dell’ Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152) attribuisca al potere esecutivo il compito di elaborare la strategia per la diminuzione delle emissioni di gas a effetto serra, in particolare prevedendo che il Comitato interministeriale per la transizione ecologica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri approvi il Piano per la transizione ecologica, al fine di coordinare le politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas serra e di mitigazione dei cambiamenti climatici: quindi, è affidata al Ministero dell’ Ambiente e della Sicurezza Energetica la riduzione delle fonti di inquinamento e delle emissioni dei gas climalteranti, nel più ampio contesto della sfida del riscaldamento globale. Sul punto, vista la natura pubblica del soggetto evocato in giudizio (lo Stato italiano), è d’ obbligo osservare come domande risarcitorie fondate su presupposti quali quelli fatti valere nel giudizio civile di Roma sarebbero carenti di giurisdizione anche nell’ ambito di quella c.d. “contabile” (Corte dei Conti), stante l’ impossibilità di sindacare nel merito le scelte compiute dalla P.A. e dai suoi dipendenti *ex art. 1 L. n. 20/1994*²⁴. Nell’ ambito di tale giurisdizione, poi, tenuto conto che oggi non sussiste alcuna obbligazione civile dello Stato nei confronti dei singoli circa gli interventi da adottare ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra, l’ azione risarcitoria instaurata dalla Procura Contabile sarebbe (doppiamente) carente di giurisdizione perché non ricadente (in modo manifesto) “*nell’ ipotesi di assoluta e incontrovertibile estraneità dei mezzi stessi rispetto ai fini dell’ ente*”²⁵ (solo in tal caso potendo, la Corte dei Conti, dare rilievo alla non adeguatezza dei mezzi prescelti dal pubblico amministratore mediante valutazione di congruità da compiersi, peraltro, *ex ante* non *ex post*).

La seconda controversia “climatica” italiana è invece tutt’ ora pendente²⁶. Essa è stata instaurata da altre associazioni ambientaliste e persone fisiche verso una società multinazionale del settore energetico e verso due soci che la controllano (il Ministero dell’ Economia e delle Finanze e una società controllata da quest’ ultimo).

24. “*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l’ insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*”. Norma, anche questa, posta a presidio del principio di separazione dei poteri dello Stato (Cfr., tra le tante sul punto, Cass., sez. un., ordinanza n. 11549 del 2022; sez. un., ordinanza n. 14301 del 2022; Cass., sez. un., 4 giugno 2021 n. 15573; Cass., sez. un., 4 dicembre 2020 n. 27770; Cass., sez. un., 21 settembre 2020 n. 19675; Cass., sez. un., 25 marzo 2019 n. 8311; più di recente, v. anche sez. un., ordinanza n. 37605 del 2022; sez. un., ordinanza n. 37608 del 2022).

25. Cass., sez. un., 2 aprile 2007 n. 8096; Cass., sez. un., 8 marzo 2005 n. 4956; Cass., sez. un., 6 maggio 2003 n. 6851; Cass., sez. un., 29 gennaio 2001 n. 33.

26. Gli atti e i principali documenti depositati dalle parti in tale giudizio sono leggibili ai link <https://www.greenpeace.org/italy/rapporto/17711/lagiustacausa-leggi-tutti-i-documenti/> e <https://www.eni.com/it-IT/media/causa-eni-greenpeace-recommon.html>.

In estrema sintesi, tali attori affermano (per certi versi similmente, per altri diversamente, rispetto a quanto sostenuto nella prima causa) che la convenuta avrebbe adottato una politica energetica non adeguata al raggiungimento degli obiettivi fissati dal già richiamato Accordo di Parigi (segnatamente, l'azzeramento delle proprie emissioni climalteranti nette entro il 2050); deducono, per tal via, una sua responsabilità ex art. 2043 c.c. anche in combinato disposto con gli artt. 2 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), oppure ex art. 2050 c.c., o, ancora, ex art. 2051 c.c.

La convenuta principale, dal canto suo, a confutazione delle tesi attoree, ha – *inter alia* – prodotto relazioni tecniche con le quali dimostra che gli scenari proposti dall'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) e dall'IEA (International Energy Agency), considerati dagli attori come “*traiettorie vincolanti*” per il raggiungimento degli auspicati obiettivi, non possono essere ritenuti tali e, inoltre, che la transizione energetica costituisce un obiettivo dipendente da scelte politiche coordinate a livello internazionale²⁷. La convenuta ha inoltre dedotto che il proprio piano di decarbonizzazione è in linea con gli obiettivi definiti dagli scenari internazionali, in particolare il raggiungimento dello “*Zero Net*” entro il 2050 (tale piano si incentra su cinque “*leve*” che includono un rilevante impegno finanziario e organizzativo nel settore dei biocarburanti, delle energie rinnovabili e delle tecnologie funzionali al processo di decarbonizzazione).

Come accennato, dal punto di vista del *thema decidendum* questa seconda azione – instaurata, come detto, verso una società privata – presenta elementi di peculiarità rispetto alla prima (ove convenuto era il solo Stato italiano); gli attori chiedono infatti al Giudice di condannare la società, oltretutto a risarcire “*tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti e subendi dagli attori per effetto delle conseguenze del cambiamento climatico*” (per violazione del combinato disposto degli artt. 2 e 8 della CEDU e degli artt. 2043, 2050 e 2051 c.c.), anche – ex artt. 2058 c.c. e 614 bis c.p.c. – “*a limitare il volume annuo aggregato di tutte le emissioni di CO₂ in atmosfera (...) a causa delle attività industriali, commerciali e dei prodotti per il trasporto di energia venduti da essa in misura tale che tale volume di emissioni venga ridotto di almeno il 45% a fine 2030 rispetto ai livelli del 2020, ovvero in altra misura, accertanda in corso di causa, che garantisca il rispetto degli scenari elaborati dalla comunità scientifica internazionale per mantenere l'aumento della temperatura entro 1,5 gradi, stabilendo fin d'ora, in caso di inottemperanza, la condanna al pagamento della somma che il Giudice riterrà equa per violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento*”.

27. In argomento, è ampiamente riconosciuto che gli Stati svolgono un ruolo fondamentale nella definizione di politiche pubbliche finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione di una transizione energetica verso fonti più pulite e sostenibili. Gli Stati possono adottare una serie di azioni sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda per favorire la decarbonizzazione (esempi di ciò sono dati dalle politiche di riduzione delle emissioni, dagli incentivi finanziari per promuovere l'uso di energie rinnovabili come il solare, l'eolico e l'idroelettrico, dall'investimento in infrastrutture sostenibili come reti di trasporto pubblico efficienti, reti elettriche intelligenti e infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici).

7. Le possibili implicazioni della normativa EU ETS nell'ambito del contenzioso climatico verso le imprese

Le osservazioni di seguito formulate prescindono dalle posizioni assunte dalle parti in giudizio e sono volte a suscitare riflessioni di tenore più generale.

Sebbene, come anticipato, tanto nel primo quanto nel secondo giudizio “climatico” sia stato fatto accenno al sistema EU ETS, sembra di poter dire che il tema e le sue implicazioni possano essere ulteriormente sviluppati nell'ambito di tale contenzioso.

Ad esempio, nella sentenza n. 3552/2024 del Tribunale di Roma, si legge: *“Parte convenuta nella comparsa di costituzione ha illustrato le politiche e le misure adottate dallo Stato italiano (cfr. pp. 10 e ss.) che dovrebbero concorrere “al raggiungimento degli obiettivi al 2020 e al 2030”, allegando (...) la “Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra”. Nel documento è peraltro ben illustrato il criterio utilizzato dalla politica europea per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra che, per il settore industriale, è rappresentato dalla Direttiva 2003/87/CE che ha previsto un sistema di scambio di quote di emissione (Emissions Trading System EU ETS). Nel documento si legge che “Nel 2009, tale direttiva è stata profondamente rivista per tenere conto dei nuovi obiettivi di riduzione al 2020. Il sistema EU ETS opera secondo il principio del cosiddetto ‘cap and trade’, ovvero fissa un tetto massimo di emissioni consentite (‘quote di emissione’) e permette lo scambio di quote tra i partecipanti al sistema”. Nello stesso documento è stata descritta la Decisione 406/2009/CE che “ripartisce tra gli Stati Membri l’obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva EU ETS, ovvero trasporti, civile, piccola industria (...)”.*

Tale brano di motivazione non si correla, tuttavia, ad alcuna delle *rationes decidendi* rese dal Tribunale al fine di pervenire alla decisione.

Tralasciando le questioni pregiudiziali alle quali sopra s'è fatto cenno (difetto di giurisdizione) e alle altre preliminari passibili, pure, di venire in considerazione (prescrizione e carenza di legittimazione attiva²⁸), non sembra potersi dubitare circa la insussistenza, allo stato attuale, di una obbligazione civilistica, in capo alle imprese, che possa condurre all'accoglimento di domande quali quelle formulate: come detto, una tale obbligazione non è configurabile sulla base dell'Accordo di Parigi, giacché nessuna delle norme in esso contenute pone obblighi alle imprese di ridurre le proprie emissioni di CO₂²⁹, né sulla base degli artt. 2 e 8 CEDU, vertendo – semmai – in capo agli Stati aderenti una responsabilità di tal genere.

28. Ai sensi dell'art. 311 del Codice dell'Ambiente, è lo Stato ad essere legittimato ad agire per il risarcimento del “*danno ambientale*”. Inoltre, in forza dell'art. 312, è attribuita al Ministero dell'Ambiente la competenza ad attuare il procedimento avente ad oggetto l'accertamento del danno ambientale e ad irrogare le misure previste dall'art. 313, mentre ai privati spetta esclusivamente il potere (art. 309) di “*presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto*”.

29. Di diverso avviso, ma sulla base di altri presupposti normativi, è stata la sentenza del 26 maggio 2021 del Tribu-

A queste considerazioni si aggiunge una notazione – che a me pare assorbente – circa la non “giustiziabilità” di domande di tal genere per difetto radicale di una posizione giuridica soggettiva passibile di tutela in sede giudiziaria: in particolare, poiché eccentriche rispetto alle disposizioni che disciplinano il sistema ETS nell’Unione Europea e in Italia, e che – diversamente dalle fonti sovranazionali sopra indicate – pongono direttamente sulle imprese obblighi giuridici funzionali alla riduzione delle emissioni di CO₂.

È nota la regola del nostro ordinamento secondo la quale per danno “ingiusto” – e, come tale, risarcibile – si intende non qualsiasi pregiudizio, esborso o costo, ma solo la perdita economica ingiusta, ossia verificatasi in assenza di cause giustificative del fatto dannoso e con modalità contrarie al diritto: “*non jure*” e “*contra jus*”³⁰.

È proprio il requisito della ingiustizia che svolge questa funzione *stricto sensu* selettiva all’interno della clausola generale di cui all’art. 2043 c.c., consentendo cioè di individuare quali pregiudizi siano meritevoli di ristoro risarcitorio in sede giudiziaria, transitando dall’area della rilevanza economica a quella della rilevanza giuridica.

Ora, come anticipato, l’impresa che entro le date previste dalla normativa EU ETS non restituisca un numero di quote di emissione sufficiente a “coprire” le emissioni rilasciate nell’anno precedente è soggetta a pesanti sanzioni amministrative: nello specifico, dovrà corrispondere un importo per le emissioni in eccesso pari a cento euro per ogni tonnellata di CO₂ e, in più, restituire un numero di emissioni corrispondente (art. 42, comma 14 D.Lgs. n. 47/2020). Altre specifiche sanzioni sono contemplate – ad esempio e senza pretesa d’esaustività – per l’impresa che emetta CO₂ in assenza dell’autorizzazione prevista dall’art. 15 (art. 42, commi 1-3³¹), oppure per l’operatore che non presenti il piano di monitoraggio entro i termini fissati ex lege (art. 42, commi 6-8³²).

nale distrettuale de L’Aia, la quale ha imposto alla Shell di ridurre le emissioni di CO₂, entro il 2030, del 45% rispetto ai livelli del 2019. Tale sentenza si basa infatti sulla Sezione 162 del VI libro del Codice Civile olandese (responsabilità extracontrattuale) e sullo “*standard of care*” dell’Accordo di Parigi, utilizzato come riferimento per valutare la politica aziendale di Shell.

30. G. ALPA, *Il codice e la responsabilità civile: origine di un testo*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1992, 1, p. 513 ss.; E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano, I, 1953; G. CIAN, *Antigiuridicità e colpevolezza*, Padova, 1966; S. PUGLIATTI, voce *Alterum non laedere*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958; R. SACCO, *L’ingiustizia di cui all’art. 2043 c.c.*, in *Foro padano*, 1960, p. 1422 ss.; P. SCHLESINGER, *La “ingiustizia” del danno nell’illecito civile*, in *Jus*, 1960, p. 336 ss.

31. Che prevedono sanzioni pecuniarie in misura variabile, da 10.000 euro a 100.000 euro, aumentata di 100 euro per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa in mancanza di autorizzazione e da 5.000 euro a 50.000 euro, aumentata di 100 euro per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa in mancanza di autorizzazione in caso di dichiarazione spontanea al Comitato ETS da parte del trasgressore; fermo restando l’obbligo, per il trasgressore, di “*restituire un numero di quote di emissioni pari a: a) la differenza tra le emissioni rilasciate in atmosfera in assenza di autorizzazione e la quantità di quote che sarebbe stata rilasciata a titolo gratuito, nei casi di impianti beneficiari di assegnazione di quote a titolo gratuito. Il numero di quote che sarebbero state rilasciate all’impianto beneficiario di assegnazione gratuita è quantificato dal Comitato che a tal fine acquisisce ogni necessario elemento informativo anche dal trasgressore; b) le emissioni rilasciate in atmosfera in assenza di autorizzazione, nei casi di impianti non beneficiari di assegnazione di quote a titolo gratuito*”.

32. Anche qui sono previste sanzioni pecuniarie in misura variabile, da 10.000 euro a 100.000 euro, aumentata di

Trattasi di norme cogenti che individuano doveri certi per le imprese e i loro amministratori, obbligandoli a farsi carico delle esternalità negative provocate dalle emissioni di CO₂ e, in caso di violazioni, assoggettandoli entrambi a sanzioni ai sensi dell'art. 42 cit. e degli artt. 6 e 14 della L. 689/1981.

Norme che attuano, in tal modo, la funzione selettiva alla quale s'è fatto cenno, esaurendo nel campo delle sanzioni amministrative l'area della rilevanza giuridica dei precetti esigibili nei confronti del privato ai fini della riduzione di tali emissioni e, per conseguenza, escludendo la tutela risarcitoria civile.

Tali conclusioni non sembrano poter essere inficiate da quanto statuito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza del 9 aprile 2024 (*"Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera"*), la quale ha affermato la responsabilità di tale Stato per la violazione, tra l'altro, dell'art. 8 CEDU (che tutela il diritto alla vita privata e familiare). In particolare, la Corte ha interpretato tale disposizione come comprensiva del diritto dei cittadini ad una protezione effettiva da parte degli Stati dalle conseguenze pregiudizievoli che il cambiamento climatico spiega sulle loro vite, salute e qualità di vita. Secondo la Corte, dunque, da tale disposizione discende l'obbligo degli Stati aderenti di adottare le misure normative e regolamentari necessarie per prevenire l'aumento di gas serra nell'atmosfera e, con essa, l'aumento della temperatura media globale oltre i livelli nocivi per la salute dell'uomo. Nell'interpretazione della Corte, tale obbligo origina dalla relazione causale esistente tra il fenomeno del cambiamento climatico e il godimento dei diritti CEDU, nonché dalla necessità di interpretare le disposizioni della Convenzione in modo da garantire una tutela effettiva a tali diritti. Muovendo da tale interpretazione, la Corte ha, in quel caso, reputato la Confederazione Svizzera responsabile della violazione dell'art. 8 della CEDU, non avendo quest'ultima, da un lato, provveduto a quantificare (ad esempio, attraverso un budget di carbonio) il limite massimo nazionale di emissioni di gas serra; dall'altro, raggiunto gli obiettivi prefissati in termini di riduzioni di emissioni. Pur riconoscendo la discrezionalità dei singoli Stati nell'adottare le politiche legislative avverso al cambiamento climatico, la Corte ha reputato che la condotta della Confederazione avesse ecceduto tale margine di autonomia, avendo adottato misure (addirittura) manifestamente insuscettibili di tutelare i diritti dei cittadini di cui all'art. 8 della Convenzione. Una pronuncia, dunque, resa nell'ambito di un caso che si pone a distanza siderale da quelli sopra esaminati e riguardanti il nostro Paese.

100 euro per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa e non monitorata e da 5.000 euro a 50.000 euro, aumentata di 100 euro per ciascuna tonnellata di biossido di carbonio equivalente emessa e non monitorata in caso di Piano di monitoraggio trasmesso tardivamente ma comunque non oltre il 31 dicembre dell'anno civile durante il quale è scaduto il termine. Resta fermo, anche qui, l'obbligo, per il trasgressore, di *"restituire un numero di quote di emissioni pari a: a) la differenza tra le emissioni rilasciate in atmosfera e non monitorate e la quantità di quote che sarebbe stata rilasciata a titolo gratuito, per gli operatori aerei che avrebbero beneficiato di assegnazione di quote a titolo gratuito. Il numero di quote che sarebbero state rilasciate all'operatore aereo è quantificato dal Comitato che a tal fine acquisisce ogni necessario elemento informativo anche dal trasgressore. b) le emissioni rilasciate in atmosfera e non monitorate, nel caso di operatori aerei che non avrebbero beneficiato di assegnazione di quote a titolo gratuito"*.