



L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti

Fabio Ferraro*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione della politica dell'Unione. – 3. La nozione di sostenibilità. - 4. I nuovi obiettivi del *Green Deal*. – 5. L'effetto Bruxelles in materia ambientale. – 6. L'attuazione della normativa dell'Unione e gli strumenti di incentivazione a una *better regulation*. – 7. Effettività degli strumenti di tutela. – 8. Le prospettive future.

1. Il G20 di Roma e la Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP26) di Glasgow hanno recentemente posto la questione della tutela dell'ambiente al centro della scena mondiale, facendo emergere le contraddizioni dei nostri modelli di sviluppo economico. Si tratta di un tema ampio, caratterizzato da numerosi risvolti e da forti contrasti, che oggi più che mai ci pone davanti a grandi responsabilità e ci obbliga a delle scelte ormai non più rimandabili, se abbiamo realmente a cuore la salvaguardia del nostro pianeta.

Infatti, come eloquentemente affermato dal segretario generale dell'ONU in occasione della presentazione del rapporto sul divario

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II.

delle emissioni 2021¹, siamo sulla buona strada per la catastrofe climatica. Gli effetti dell'inquinamento e del cambiamento del clima sono tangibili se solo si considerano la distruzione di foreste e oceani, il rischio di estinzione di un milione di specie e la sequenza impressionante di alluvioni, siccità, incendi e mareggiate.

Si iniziano ad intravedere dei segnali di cambiamento rispetto alle tradizionali politiche nazionali, ma vi è ancora un diffuso scetticismo nell'opinione pubblica sull'esistenza di una volontà comune di tutelare in modo efficace l'ambiente, anche in considerazione della mancanza di un'uniformità di vedute tra gli Stati in merito alle misure da adottare e al termine entro il quale conformarsi ai propri obblighi.

In questo contesto problematico e non certo incoraggiante, soprattutto per le giovani generazioni, occorre confrontarsi con la disciplina dell'Unione in materia ambientale, che si sviluppa lungo più direttrici ed ha ad oggetto molteplici aspetti. In particolare, tale disciplina può essere approfondita sotto i seguenti profili: 1) evoluzione degli obiettivi dell'Unione, sia al suo interno che nelle sue relazioni esterne; 2) stato di attuazione della normativa dell'Unione e misure di incentivazione a una *better regulation*; 3) effettività degli strumenti di tutela in materia ambientale.

La presente relazione si colloca in una limitata prospettiva di indagine senza alcuna pretesa di ricostruire in modo esaustivo i suddetti profili del rapporto tra Unione europea e ambiente, che risultano molto ampi, piuttosto complessi e in continuo cambiamento. L'obiettivo è quello di formulare soltanto alcune osservazioni, al fine di mettere in luce la crescita esponenziale del ruolo esercitato dall'Unione in tema di ambiente derivante dalla sua influenza sulle normative nazionali e dalla sua credibilità sul piano internazionale, senza però tralasciare alcune criticità che permangono in questo ambito nell'individuazione dei nuovi e ambiziosi obiettivi fissati dal *Green Deal*².

¹ Il testo del discorso pronunciato dal Segretario generale dell'ONU è disponibile all'indirizzo www.un.org/sg/en/node/260321. Il rapporto è invece pubblicato all'indirizzo www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021.

² COM/2019/640 final, dell'11 dicembre 2019, comunicazione della Commissione Il Green Deal europeo.

2. In via preliminare è utile ripercorrere, in estrema sintesi, l'evoluzione della disciplina dell'Unione in materia ambientale, con l'obiettivo di porre in chiara evidenza come dal Trattato di Roma ad oggi le competenze dell'Unione siano state ampiamente sviluppate e significativamente valorizzate.

Com'è noto, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957 non conteneva alcuno specifico riferimento alla politica ambientale, visto che in quel periodo storico l'opinione pubblica confidava essenzialmente nelle virtù della crescita economica e nell'inesauribilità delle risorse, in assenza sia di imminenti preoccupazioni di ordine ambientale sia di organizzazioni, anche non governative, portatrici di istanze ecologiste. Nondimeno, nel diritto comunitario sono state progressivamente richiamate le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente per giustificare deroghe o eccezioni alle regole generali³, così come si è fatto ricorso alla normativa sul ravvicinamento delle normative statali e alla teoria dei poteri impliciti per legittimare le prime azioni a tutela dell'ambiente⁴.

³ Con particolare riferimento al rapporto tra tutela dell'ambiente e disciplina del mercato interno cfr., tra gli altri, L. IDOT, *Protection de l'environnement, libre circulation, libre concurrence: bilan de la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Petites affiches – Droit de la Concurrence*, 15 giugno 2006, n. 119, p. 24; C. VIAL, *Protection de l'environnement et libre circulation des marchandises*, Collection droit de l'Union européenne, Bruxelles, 2006; N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur*, Commentaire J. Mégret, Bruxelles, 2010; P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011, spec. p. 839 ss.; J. H. JANS, H. H.B. VEDDER, *European Environmental law*, Groningen, 2012, spec. p. 253 ss.; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, London, 2012, spec. p. 95 ss.; N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016.

⁴ Ad esempio, la base giuridica della prima direttiva sui rifiuti, la direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975, è costituita dagli articoli 100 e 235 TCE. La vigente direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, si fonda invece sull'art. 192 TFUE. L'art. 114 TFUE continua ad essere la base giuridica di diversi atti di armonizzazione che introducono importanti regole dal punto di vista ambientale ed è utilizzato allorché l'atto sia adottato principalmente per garantire il funzionamento del mercato interno. Si pensi, ad esempio, al regolamento 2016/1628 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo "alle prescrizioni in materia di limiti di emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali", nonché alla direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati. Sull'argomento v.,

Il successivo Atto Unico Europeo ha introdotto nella parte terza del Trattato di Roma un nuovo titolo, denominato appunto “Ambiente”, che ha consentito di avviare in questo campo una vera e propria azione della Comunità economica europea. Nell'ordinamento comunitario il principio di sussidiarietà ha trovato la sua prima applicazione proprio in questo settore, mettendo in risalto che la Comunità agisce nei limiti in cui gli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell'ambiente e della salute umana possano essere perseguiti in maniera più adeguata dal livello superiore (art. 25). Questo principio ha rivestito - e tutt'ora riveste - un ruolo fondamentale nella creazione di una disciplina sovranazionale dell'ambiente, considerato che l'azione dell'Unione, per la portata e gli effetti, può risultare più idonea al perseguimento di un determinato scopo rispetto a quella presa a livello statale, regionale e locale⁵.

Un passaggio rilevante è costituito anche dal Trattato di Maastricht, con il quale “l'azione” comunitaria in materia ambientale prevista dall'Atto Unico Europeo è diventata formalmente una “politica nel settore dell'ambiente” e la relativa tutela è stata posta sullo stesso piano degli altri obiettivi di carattere economico, attribuendo alla Comunità la competenza di promuovere “una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente”.

I successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza, così come, peraltro, la Carta dei diritti fondamentali, allora, priva di efficacia vincolante, si sono limitati a consolidare la politica comunitaria ambientale senza apportare modifiche sostanziali.

Il Trattato di Lisbona ha realizzato un ulteriore passo in avanti con la previsione dell'impegno dell'Unione ad adoperarsi “per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...] e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (art. 3, par. 3, TUE). Alla specifica disciplina

tra gli altri, F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005.

⁵ M. RENNA, *I principi in materia di ambiente*, in *Riv. Dir. Ambiente*, 2012, p. 70, il quale ha evidenziato che “la sussidiarietà è servita a far sì che la Comunità potesse attrarre verso l'alto e, di conseguenza, svolgere competenze normative che al livello più basso, ossia al livello degli Stati membri, non potevano essere o, comunque, non erano svolte adeguatamente, a motivo, in particolare, delle dimensioni degli obiettivi da realizzare e delle competenze da esercitare”.

dell'ambiente è stato dedicato l'intero Titolo XX della parte terza del TFUE⁶, al fine di rafforzare questa competenza concorrente dell'Unione e far fronte alla consistenza e alla dimensione che ha assunto l'inquinamento⁷. In una prospettiva evolutiva si collocano idealmente le disposizioni in materia ambientale della Carta dei diritti fondamentali, che con il Trattato di Lisbona hanno assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati. In particolare, rileva l'art. 37 della Carta, che riproduce essenzialmente l'art. 11 TFUE e impone l'integrazione nelle altre politiche dell'Unione della tutela ambientale e, quindi, della valutazione delle relative esigenze di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente⁸. A ben vedere, questa clausola orizzontale stabilisce un principio anziché sancire un vero e proprio diritto fondamentale all'ambiente, poiché è difficile definire con precisione il suo contenuto⁹, anche se poi la sua tutela si può collegare, in modo più o meno incisivo, a diversi diritti umani o fondamentali. Nel perseguire gli obiettivi in materia ambientale, l'art. 191, par. 2, TFUE pone a fondamento dell'azione dell'Unione altri rilevanti principi, quali quelli di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione dei danni causati all'ambiente e del "chi inquina paga".

Sta di fatto che un contributo determinante all'evoluzione della politica dell'Unione in materia ambientale è stato fornito tanto da una

⁶ Cfr. A. TIZZANO, R. ADAM, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020 p. 798.

⁷ Si consideri che la Corte di giustizia ha chiarito già nella sentenza del 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet c. Armement Islais*, ECLI:EU:C:1993:906, punti 26-28, che la sussistenza di considerazioni relative anche alla tutela dell'ambiente non comporta di per sé che l'adozione di un atto di diritto derivato debba trovare il proprio fondamento giuridico nell'art. 192 TFUE. Tale base giuridica risulta adeguata in relazione agli atti che hanno come oggetto principale la protezione dell'ambiente. In molti casi il legislatore dell'Unione ha adottato atti giuridici rilevanti per la definizione di una politica ambientale dell'Unione europea fondandosi sull'art. 114 TFUE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni, secondo il quale la Commissione si deve basare su un livello di protezione elevato nelle sue proposte in materia di protezione dell'ambiente.

⁸ Cfr. F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁹ M. ONIDA, *Sub. art. 37*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 692.

consistente giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁰ quanto da un'intensa produzione normativa. In particolare, in questo settore sono stati adottati una moltitudine di atti, di natura diversa e aventi finalità differenti, che risentono di una varietà di strategie e di orientamenti, ma che hanno in comune la tutela, diretta o indiretta, dell'ambiente. Il *Green Deal* ha cercato di imprimere un'accelerazione all'azione dell'Unione e di cambiare approccio rispetto all'atteggiamento più prudente del passato, visto che ha posto il tema della tutela dell'ambiente al centro dell'agenda politica dell'Unione. Invero, con il *Green Deal* la programmazione ambientale non è solo *a latere* nella definizione del piano di intervento politico dell'Unione europea, ma assume il ruolo di motore per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e per il superamento dell'attuale crisi determinata dalla pandemia da Covid-19.

3. Nei Trattati UE e FUE non è contenuta la nozione di ambiente né quella di sostenibilità ambientale, pur essendo queste espressioni più volte richiamate con molteplici finalità.

È intuitivo come la nozione di ambiente sia difficile da definire, in quanto descrive una pluralità di fenomeni giuridici differenti tra loro. Questo può essere il motivo che ha indotto la Corte di giustizia a non preoccuparsi di definire l'ambiente secondo rigidi schemi formali o ristrette qualificazioni giuridiche, limitandosi a precisare, in un'ottica funzionalistica, che la sua tutela "costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità"¹¹.

Difficoltà definitorie si riscontrano anche in relazione al concetto di sostenibilità, che può assumere diversi significati e nascondere le più differenti aspirazioni¹². In particolare, sotto il profilo ambientale si tratta di orientare il nostro modello di sviluppo verso la sostenibilità

¹⁰ Cfr., *ex multis*, sentenze del 18 marzo 1980, cause riunite 91/79 e 92/79, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1980:85; del 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Procureur de la République c. ADBHU* (nota come *Olii usati*), ECLI:EU:C:1985:59; del 20 febbraio 1988, 302/86, *Stanko France c. Commissione e Consiglio*, ECLI:EU:C:1990:296.

¹¹ Sentenza *Olii usati*, cit., punto 13. Cfr. P. LEONE, *Sub art. 11 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 477.

¹² Cfr. M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*. Milano, 2015.

ovvero verso quel modello che, come definito nel noto Rapporto Brundtland del 1987, “... risponde alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità”. Un’ulteriore definizione di questo concetto polisemico emerge successivamente, nel 1991, nella pubblicazione “Caring for the Earth: a Strategy for Sustainable Living” dove, sottolineandosi l’importanza del rispetto dei tempi della natura, la sostenibilità viene intesa come “il soddisfacimento della qualità della vita, mantenendosi entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che ci sostengono”. Nel 2006 il Consiglio europeo ha fatto proprie queste indicazioni piuttosto vaghe e ha affermato che il perseguimento di uno sviluppo sostenibile consiste in “the needs of the present generation should be met without compromising the ability of future generations to meet their own needs”¹³.

Nel diritto dell’Unione il concetto ormai molto in voga di sviluppo sostenibile viene non solo menzionato più volte nel diritto primario (ad es. artt. 3, par., 5 TUE, 21, lett. d) e f) TUE e 11 TFUE), ma anche posto a fondamento dei programmi di politica ed azione a favore dell’ambiente, recependo sostanzialmente le indicazioni ricavabili dal diritto internazionale, sia pure adattandole alle peculiarità che connotano questa organizzazione internazionale *sui generis*. In questa prospettiva si colloca il *Green Deal* europeo, che menziona la sostenibilità ben 96 volte, in quanto la ritiene il punto cardine della azione europea per una nuova strategia di crescita. Tuttavia, il Patto europeo sembra consapevole della difficoltà di definire in modo compiuto un’unica nozione di sostenibilità laddove si riferisce a quattro diverse dimensioni: ambientale, della produttività, dell’equità e della stabilità macroeconomica. Queste quattro dimensioni, individuate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2020¹⁴, rappresentano anche

¹³ Così nel Documento n. 10917 del 26 giugno 2006. Testo disponibile all’indirizzo data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10917-2006-INIT/en/pdf.

Il Consiglio aveva già approvato la “Declaration on the guiding principles for sustainable development” sulla base di una proposta della Commissione in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, testo disponibile sul sito data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/en/pdf.

¹⁴ COM/2019/650 final, del 17 dicembre 2019, comunicazione della Commissione Strategia annuale di crescita sostenibile 2020, nella quale si evidenzia altresì che “Safeguard the earth’s capacity to support life in all its diversity, respect the limits of

i principi guida su cui dovranno basarsi i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. In particolare, la sostenibilità ambientale implica che le nostre decisioni e attività debbano tener conto del delicato equilibrio della natura e della non illimitatezza delle sue risorse. Tale nozione viene evocata insieme alle altre dimensioni della sostenibilità, poiché un nuovo modello di sviluppo sostenibile deve declinarsi non solo nella sua dimensione economica, ma anche in quella ambientale e sociale.

L'attenzione crescente al tema ambientale e alla sostenibilità pone l'esigenza di discernere le normative nazionali che rientrano in questo campo da quelle vengono adottate solo a fini strumentali o per realizzare altri obiettivi. Vero è che la sostenibilità e, più in generale, la tutela dell'ambiente non sono materie circoscritte e delimitate, poiché hanno per loro natura un carattere trasversale, investono differenti interessi ed esigenze, e si intrecciano inevitabilmente con altre competenze. Sicché, un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Le norme dell'Unione non possono precludere agli Stati membri di prevedere una protezione maggiore dell'ambiente, purché le normative nazionali siano compatibili con il diritto dell'Unione. Gli Stati membri devono esercitare la propria discrezionalità in conformità alle politiche ambientali ed energetiche dell'Unione, oltre che ai principi generali ricavabili dai Trattati UE e FUE, che hanno lo scopo, tra l'altro, di salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, combattere i cambiamenti climatici e promuovere lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili. Vale a dire che le norme statali possono modulare la protezione ambientale nazionale secondo le peculiarità territoriali e le relative esigenze, ma senza pregiudicare lo standard minimo e inderogabile fissato dall'Unione (v. ad es. art. 193 TFUE)¹⁵.

the planet's natural resources and ensure a high level of protection and improvement of the quality of the environment. Prevent and reduce environmental pollution and promote sustainable consumption and production to break the link between economic growth and environmental degradation”.

¹⁵ Secondo quanto stabilito dall'art. 193 TFUE, i provvedimenti adottati a tutela dell'ambiente utilizzando la base giuridica definita dall'art. 192 TFUE non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per

Ciò nonostante, rimangono delle zone d'ombra, in quanto non sono stati sciolti ancora dei nodi problematici, come, ad esempio, quello della “sostenibilità” dell’energia nucleare. Basti pensare che di recente il Presidente della Commissione europea ha inaspettatamente affermato che “abbiamo bisogno di più rinnovabili, ma anche di una fonte stabile, il nucleare, e durante la transizione del gas naturale”¹⁶. Come logica conseguenza di questa discutibile affermazione, la Commissione europea ha avviato una consultazione per la redazione di una bozza di atto delegato che si muove nella direzione indicata dal Presidente¹⁷. La produzione di energia elettrica da impianti nucleari di ultima generazione rappresenta un tema divisivo se si considera che vi sono posizioni differenti tra gli Stati membri: alcuni Stati attivi in questo settore sono favorevoli all’inserimento dell’energia nucleare nel quadro della tassonomia europea¹⁸, ossia nell’elenco delle energie ritenute virtuose sia per il clima che per l’ambiente, mentre altri Stati si oppongono fortemente a qualsiasi iniziativa volta ad incentivare

una protezione ancora maggiore. Questi atti nazionali devono essere però compatibili con i trattati e devono essere notificati alla Commissione. Anche con riferimento agli atti adottati sulla base dell’art. 114 TFUE, uno Stato membro può mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti relative alla protezione dell’ambiente, a seguito di notifica alla Commissione. Inoltre, ai sensi dell’art. 114, par. 5, TFUE, gli Stati possono introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell’ambiente, giustificate da un problema specifico nazionale insorto a seguito del ricorso alla misura di armonizzazione, dopo aver notificato alla Commissione tali disposizioni precisando i motivi della loro adozione.

¹⁶ Il testo del discorso pronunciato dalla Presidente è disponibile in ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5458. Queste affermazioni si sono poi tradotte in una proposta di atto delegato.

¹⁷ Cfr. European Commission, press release “EU Taxonomy: Commission begins expert consultations on Complementary Delegated Act covering certain nuclear and gas”, Brussels, 1 January 2022, consultabile sul sito ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2.

¹⁸ V. il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 (c.d. regolamento tassonomia) relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili. Un gruppo di ministri di dieci Stati membri (Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia) ha firmato una dichiarazione in cui si sostiene che l’energia nucleare debba contribuire alla soluzione alla crisi climatica e, quindi, debba essere inclusa nella tassonomia. I Paesi Bassi hanno offerto il loro sostegno, mentre la Svezia ha pubblicamente espresso una opinione favorevole del nucleare.

l'utilizzo dell'energia nucleare¹⁹. Non è ben chiara la posizione assunta dallo Stato italiano che, per un verso, si è espresso in senso contrario alla costruzione di impianti nucleari e, per altro verso, importa dalla Francia energia nucleare. Queste contraddizioni sono accentuate anche dal fatto che non viene considerata definitiva la scelta, derivante dall'esito del referendum, di non produrre energia da fonte nucleare.

Si noti che alcuni di questi problemi discendenti dalla regolamentazione asimmetrica degli Stati membri sono stati portati all'attenzione della Corte di giustizia²⁰, che ha legittimato la concessione di aiuti di Stato per la costruzione di una centrale nucleare nel Regno Unito, in quanto finalizzata ad agevolare lo sviluppo di alcune attività e di talune regioni. Ne consegue che uno Stato membro è libero di determinare i) le condizioni per la gestione delle proprie risorse energetiche, ii) la propria scelta tra diverse fonti di energia e iii) la struttura generale del suo rifornimento energetico, senza escludere che detta scelta possa vertere sull'energia nucleare. Il riconoscimento della libertà di determinare la composizione delle proprie fonti energetiche lascia irrisolta la questione del nucleare e certifica la difficoltà di dare origine a un'armonizzazione, sia pure minima, delle normative nazionali in materia, fermo restando l'esigenza di affrontare in modo efficace i problemi della povertà e delle infrastrutture energetiche degli Stati membri.

4. Il *Green Deal* non solo pone degli obiettivi ambiziosi, che sono finalizzati a dotare l'Unione di un'economia moderna, competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse, ma si preoccupa anche di assicurare che la transizione ecologica sia giusta ed inclusiva, in quanto c'è il rischio concreto che aumentino le diseguaglianze tra i cittadini. In buona sostanza, le c.d. tre P del G20 (persone, pianeta e prosperità) sono già incluse nel *Green Deal*, sebbene a livello mondiale vi siano delle distanze significative tra i vari Paesi sugli obblighi da assumere,

¹⁹ Un gruppo di cinque Paesi membri, guidati dalla Germania, si sono uniti per sollecitare la Commissione europea ad escludere il nucleare dalla tassonomia della finanza verde dell'Unione. La dichiarazione congiunta è stata firmata da Austria, Danimarca, Germania, Lussemburgo e Portogallo.

²⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, C-594/18 P, *Austria c. Commissione*, ECLI:EU:C:2020:742.

che riflettono le difficoltà della politica internazionale in materia ambientale.

A differenza degli impegni presi a livello internazionale, che sono spesso alquanto vaghi e variano in modo significativo per alcuni Paesi, l'Unione europea ha fissato degli obiettivi ben precisi con l'indicazione puntuale dei termini entro i quali realizzarli. In particolare, l'Unione ha deciso che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra, al fine di conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione nonché di proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. La realizzazione di questo risultato è accompagnata dall'obiettivo intermedio di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. In realtà, con la comunicazione del 2018 "Un pianeta pulito per tutti - visione strategica europea a lungo termine"²¹, la Commissione aveva già definito un chiaro programma per conseguire nell'anno 2050 la neutralità climatica e l'impatto climatico zero dell'economia e della società europea.

Il *Green Deal* ha ribadito questo impegno ed ha anticipato che sarebbe stata presentata dalla Commissione una legge europea sul clima, che effettivamente è stata proposta ed approvata. Si tratta del regolamento 2021/1119²², con il quale è stato fissato l'obiettivo giuridicamente vincolante di azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. Di conseguenza, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti ad adottare in un determinato lasso di tempo le misure necessarie per raggiungere siffatto obiettivo. La legge sul clima prevede misure concrete per verificare i progressi compiuti e adeguare gli interventi della Commissione europea sulla base dei sistemi esistenti, quali il processo di governance dei piani nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri, le relazioni periodiche dell'Agenzia europea dell'ambiente e i più recenti dati scientifici sui cambiamenti climatici e i relativi impatti.

²¹ COM/2018/773 final, del 28 novembre 2018, Un pianeta pulito per tutti Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra.

²² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica.

È ipotizzabile che gli obiettivi perseguiti vengano effettivamente realizzati nei termini indicati, in quanto la tabella di marcia iniziale delle principali politiche e misure necessarie per dare attuazione al *Green Deal* europeo è stata finora sostanzialmente rispettata, visto che nell'emanazione da parte della Commissione delle comunicazioni e proposte previste ci sono stati pochi e contenuti ritardi dovuti all'imprevedibile emergenza pandemica.

È chiaro che per dare concreta attuazione al *Green Deal* europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia (industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali). La priorità deve essere data all'efficienza energetica e, quindi, allo sviluppo delle fonti rinnovabili, con contestuale e rapida eliminazione del carbone e decarbonizzazione del gas.

Nella prospettiva della realizzazione dell'impatto climatico zero si inquadrano le principali linee di azioni previste dal *Green Deal*, che riguardano settori diversi (l'economia circolare, le ristrutturazioni, i trasporti e il sistema alimentare), ma che convergono verso l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile²³.

In primo luogo, viene in rilievo l'economia circolare, che offre grandi potenzialità per nuove attività e posti di lavoro, ma richiede la piena mobilitazione dell'industria, la riduzione del rischio di un *marketing* ambientale fuorviante (c.d. "*green washing*") e la responsabilizzazione dei consumatori a compiere scelte informate nonché a svolgere un ruolo attivo nella transizione ecologica e nello sviluppo sostenibile²⁴.

²³ V. il punto 2.1 del *Green Deal*, cit., in cui la Commissione ha evidenziato che per conseguire i citati obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana, prestando particolare attenzione ai potenziali compromessi tra gli obiettivi di tipo economico, ambientale e sociale.

²⁴ Si veda il punto 2.1.3 del *Green Deal*, cit. In seguito, è stata adottata una strategia per un'industria più verde e più digitale, che rimanga competitiva a livello mondiale, del 10 marzo 2020, comunicazione della Commissione "Una nuova strategia industriale per l'Europa", e un piano d'azione per realizzare un'economia circolare, COM/2020/98 final, dell'11 marzo 2020, comunicazione della Commissione "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva".

In secondo luogo, per far fronte alla duplice sfida dell'efficienza energetica e dell'accessibilità economica dell'energia, l'Unione ha incentivato un'"ondata di ristrutturazioni" di edifici pubblici e privati, che consente di ridurre l'importo delle bollette energetiche, di contrastare la povertà energetica, di dare impulso al settore dell'edilizia, e di sostenere le PMI e i posti di lavoro a livello locale.

In terzo luogo, l'Unione si propone di realizzare una mobilità sostenibile riducendo entro il 2050 il 90% delle emissioni prodotte dai trasporti stradale, ferroviario, aereo e per vie navigabili, atteso che tali trasporti sono responsabili di un quarto delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione e il loro impatto è in continua crescita²⁵.

Infine, viene posta al centro dell'attenzione la questione della produzione alimentare, che provoca inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, e contribuisce alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici, così come consuma quantità eccessive di risorse naturali. La Commissione ha avviato un ampio dibattito che coinvolge tutti i portatori di interessi e preparato il terreno per la formulazione di una politica alimentare più sostenibile, anche in considerazione del fatto che i regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di malattie mortali come il cancro.

È il caso di rilevare che l'Unione europea ha impresso una forte accelerazione al suo percorso verso la riduzione di emissioni inquinanti, con iniziative che talvolta sembrano finanche eccessive, come ad esempio la proposta di direttiva sull'efficienza energetica degli immobili, che è fortemente contestata dagli Stati membri, segnatamente dall'Italia, in quanto la sua approvazione comporterebbe il divieto di vendita o affitto degli edifici non conformi a determinati requisiti²⁶.

5. Se è vero che l'Unione europea dispone della capacità di trasformare la sua economia e la sua società indirizzandola nella

²⁵ Cfr. il punto 2.1.5 del Green Deal, cit. Nel 2020 la Commissione ha adottato una strategia per una mobilità intelligente e sostenibile che affronta questa sfida, senza trascurare alcuna fonte di emissione: COM/2020/789 final, del 9 dicembre 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro.

²⁶ COM(2021) 802 final, del 15 dicembre 2021, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast).

direzione di un percorso maggiormente sostenibile, è di chiara evidenza che la tutela dell'ambiente assume inevitabilmente una dimensione mondiale. Gli obiettivi ambientali dell'Unione devono essere condivisi, in tutto o in parte, a livello globale in quanto vi è il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sia perché la produzione può essere trasferita dall'Unione verso altri paesi con ambizioni minori di riduzione delle emissioni, sia perché i prodotti dell'Unione possono essere sostituiti da prodotti importati a maggiore intensità di carbonio. Se tale rischio si materializzerà, non vi sarà alcuna riduzione delle emissioni globali e verranno vanificati gli sforzi dell'Unione, degli Stati membri e delle loro industrie per conseguire gli obiettivi climatici globali dell'accordo di Parigi.

La Commissione è consapevole di tale rischio e per questo motivo ha manifestato l'intenzione di proporre, per determinati settori, un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, che potrebbe tanto ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio quanto garantire che il prezzo delle importazioni tenga conto più accuratamente del loro tenore di carbonio. Tale misura, da definire in modo da rispettare le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e gli altri obblighi internazionali dell'Unione, potrebbe costituire un valido strumento per contrastare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio previste dal sistema per lo scambio di quote di emissioni. L'Unione europea può esercitare le sue competenze e la sua influenza, facendo leva sui dazi doganali e utilizzando le sue risorse finanziarie per indurre i paesi, in particolare quelli più vicini geograficamente, ad avviare insieme un percorso sostenibile.

L'impegno a favore della sostenibilità risulta chiaramente negli accordi commerciali dell'Unione, soprattutto quelli più recenti vincolano le parti a ratificare e attuare efficacemente l'accordo di Parigi per quanto concerne il rafforzamento dell'azione di contrasto ai cambiamenti climatici.

Più in generale, va tenuto presente che l'Unione europea ha la capacità di influenzare, *de jure e/o de facto*, la regolamentazione a livello mondiale, trovando applicazione quello che viene

eloquentemente definito “l’effetto Bruxelles”²⁷. Non può essere condiviso il giudizio negativo dell’Unione europea, come potenza mondiale irrilevante o comunque in declino sulla scena mondiale, poiché essa ha sia la capacità di imporre senza l’uso della forza i suoi standard alle imprese, in particolare alle multinazionali che trovano conveniente uniformare la loro produzione adottando un unico standard, sia di innescare cambiamenti legislativi e regolamentari in altre organizzazioni internazionali e Stati terzi. È il caso di aggiungere che la regolamentazione in questo settore è generalmente anelastica, giacché le norme dell’Unione si applicano a tutti i prodotti destinati al mercato europeo indipendentemente dal luogo di provenienza dei prodotti.

A titolo esemplificativo, sono stati richiamati tre campi nei quali l’Unione esercita una notevole e crescente influenza sulle politiche ambientali al di fuori dei propri confini: 1) la regolamentazione delle sostanze pericolose e dei rifiuti elettronici; 2) la tutela del benessere degli animali e 3) la mitigazione del cambiamento climatico attraverso il sistema dello scambio di quote di emissione dei gas²⁸.

Con riferimento a quest’ultimo profilo, è il caso di ricordare la direttiva 2003/87/CE²⁹, che ha istituito un sistema c.d. di *cap and trade*, incentrato sulle quote di emissioni attribuite ad ogni impresa. Per la precisione, questa direttiva impone agli Stati membri di elaborare piani nazionali di assegnazione (PNA) per ogni periodo di scambio, al fine di stabilire il volume di quote destinate annualmente a ciascun impianto (segnatamente, centrali elettriche, una vasta gamma di settori industriali ad alta intensità energetica e aeromobili in circolazione tra gli aeroporti dell’UE, Norvegia e Islanda). Il giudizio su questo sistema è talmente positivo che la Commissione ha proposto di estenderlo anche ad altri settori, segnatamente al trasporto marittimo ed aereo³⁰.

²⁷ A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles: Come l’Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

²⁸ A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, cit., p. 343.

²⁹ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità.

³⁰ V. il Green Deal, punto 2.1.5, cit. La Commissione ha precisato che aspira ad un intervento organico a livello globale, coordinato in particolare con l’Organizzazione per l’aviazione civile internazionale e l’Organizzazione marittima internazionale.

Al di là di questa interessante proposta, è ipotizzabile, oltre che auspicabile, che la capacità dell'Unione europea di influenzare il mondo si manifesti anche in relazione ai nuovi obiettivi fissati dal *Green Deal*. Qualche indicazione in tal senso si ricava dal fatto che l'obiettivo dell'Unione di arrivare ad emissioni zero entro il 2050 è stato accettato dalla maggior parte degli Stati, anche se non può essere sottovalutato che alcuni Stati non lo hanno condiviso, mettendo così a rischio la sua piena efficacia. In particolare, in occasione del G20 di Roma e della COP26 di Glasgow gli obiettivi dell'Unione e di altri Paesi terzi si sono scontrati con gli orientamenti contrari di Cina, Russia e India, che hanno rivendicato una ingiustificata esigenza di “giustizia ambientale”, avendo finora inquinato di meno di altri Stati, ma che hanno finito per ammorbidire, sia pure solo parzialmente, la loro posizione iniziale.

6. In un quadro di incertezza dovuta all'emergenza pandemica da COVID-19, che ha determinato una fase di recessione improvvisa e profonda, l'accordo raggiunto il 21 luglio 2020 dal Consiglio europeo sul prossimo quadro finanziario pluriennale e sul *Next Generation EU* ha cercato di dare uno stimolo positivo alle prospettive di crescita e di occupazione. Per quanto rileva in questa sede, gli Stati membri hanno incluso nei loro piani per la ripresa e la resilienza il programma nazionale di riforme e investimenti elaborato in linea con gli obiettivi delle politiche dell'Unione e incentrato sulla transizione verde e digitale, confermando così il legame genetico e funzionale di questi piani con il diritto dell'Unione³¹.

Ciò significa che i piani nazionali di ripresa e resilienza dovranno concentrarsi sia sulle riforme che sugli investimenti a sostegno della transizione verde, con l'inclusione di almeno un 37 % di spesa per il clima. In tal modo sembra che gli impegni ambientali vengano trasferiti

³¹ Cfr. il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tale dispositivo sosterrà, nei prossimi anni, gli sforzi degli Stati membri volti a rafforzare efficacemente la loro resilienza, il potenziale di crescita e la creazione di posti di lavoro delle rispettive economie, sostenendo in tal modo gli obiettivi dell'Unione. Il supporto economico dell'Unione agevolerà il passaggio a un modello economico sostenibile e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione di tecnologie digitali e pulite.

dall'Unione agli Stati membri, attraverso l'utilizzo delle risorse date dalla prima ai secondi per superare la crisi pandemica, fermo restando lo stretto monitoraggio, da parte della Commissione e del Consiglio, dei piani nazionali.

Tale controllo assume una particolare rilevanza, poiché le questioni ambientali costituiscono per gli Stati membri uno dei settori più soggetto a inadempienze. Basti pensare che dal 1998 al 2020 sono stati complessivamente 454 i procedimenti di infrazione avviati in materia ambientale; l'Italia è il terzo Stato per procedure di infrazione in tema ambientale e soltanto nel 2020 ne sono state avviate sei³².

A prescindere da questa fase patologica dei rapporti con gli Stati membri inadempienti ai loro obblighi, l'Unione europea ha deciso di utilizzare tutte le leve politiche per dare attuazione al *Green Deal*, quali quelle della normazione, della regolamentazione, degli investimenti e dell'innovazione, del dialogo con le parti sociali e della cooperazione internazionale. Al riguardo, è il caso di evidenziare che la riduzione/eliminazione delle emissioni nette di gas a effetto serra costituisce una sfida di notevole portata, che richiede massicci investimenti pubblici e maggiori sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente, evitando allo stesso tempo la dipendenza da pratiche insostenibili.

In questa prospettiva evolutiva, un maggior ricorso a strumenti di c.d. bilancio verde può consentire vuoi di riorientare gli investimenti pubblici, i consumi e la tassazione verso le priorità ambientali, vuoi di abbandonare le sovvenzioni dannose. In particolare, inizia a delinearsi nelle politiche dell'Unione in materia ambientale quella che viene definita la tassazione comportamentale, che consiste in forme di interventi tributari di natura etica o morale che hanno la finalità di incidere sugli stili di vita dei singoli (persone fisiche e giuridiche), anche se occorre approfondire la loro compatibilità con le norme costituzionali degli Stati membri. La Commissione ha concentrato i propri sforzi altresì su una finanza sostenibile nell'ottica di indirizzare

³² Dati disponibili all'indirizzo: www.insic.it/tutela-ambientale/energia-e-sostenibilita-articoli/stato-delle-infrazioni-16-le-cause-ambiente-aperte-il-punto/.

i flussi di capitale verso determinati obiettivi e di integrare la sostenibilità nella gestione dei rischi³³.

Dopo due anni di confronto nel corso delle varie fasi della procedura legislativa, il 18 giugno 2020 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato il regolamento sugli investimenti sostenibili (c.d. regolamento tassonomia)³⁴. Con tale atto l'Unione ha inteso introdurre un sistema di classificazione unificato per le attività sostenibili, con l'obiettivo di orientare i flussi di capitali verso attività più ecocompatibili e realizzare, così, l'integrazione delle esigenze ambientali anche nel sistema della finanza, tenendo conto dell'impatto dei prodotti e servizi finanziari in termini di sostenibilità. L'adozione di questo atto, del resto, si inserisce nel binario di azioni concordate dall'Unione europea a livello mondiale. Con l'Accordo di Parigi, infatti, le Parti aderenti hanno stabilito che una delle azioni da realizzare per rafforzare la risposta ai cambiamenti climatici sia proprio quella di rendere i flussi finanziari coerenti con uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima³⁵.

Il regolamento tassonomia ha dunque stabilito in maniera uniforme il significato di investimento ecosostenibile, di mitigazione dei cambiamenti climatici, di inquinamento e di danno significativo agli obiettivi ambientali. Proprio quest'ultima nozione è stata ripresa anche dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, nella parte in cui stabilisce che nessuna misura inserita in un piano nazionale per la ripresa e la resilienza debba arrecare danno agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del regolamento tassonomia. Pertanto, la valutazione dei piani nazionali deve garantire che ogni singola misura (ossia ciascuna

³³ Nel Green Deal, cit., al punto 2.2.1, la Commissione aveva affermato che nel terzo trimestre del 2020 avrebbe presentato una strategia rinnovata in materia di finanza sostenibile, incentrata su una serie di azioni, tra le quali: adottare la tassonomia per la classificazione delle attività ecosostenibili, rivedere direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario per migliorare la trasparenza dei dati relativi al clima e all'ambiente, in modo che gli investitori siano pienamente informati circa la sostenibilità dei loro investimenti e supportare le imprese nell'elaborazione di pratiche contabili standardizzate per il capitale naturale.

³⁴ Regolamento 2020/852, cit.

³⁵ V. l'art. 2, par. 1, lett. c), dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, approvato dall'Unione il 5 ottobre 2016 con la decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016.

riforma e ciascun investimento) inclusa nel piano sia conforme al principio di “non arrecare un danno significativo”³⁶.

Certo è che gli stessi progetti finanziati con fondi europei non sono esenti da critiche sotto il profilo dell’impatto ambientale, come dimostrato da una recente relazione speciale della Corte dei Conti³⁷. Quest’ultima ha posto l’accento sulle misure insufficienti messe in campo dall’Unione europea per indirizzare i fondi europei nella direzione delle attività sostenibili e sull’assenza di misure di accompagnamento per fronteggiare i costi ambientali e sociali delle attività economiche non sostenibili. Benché si tratti di un’analisi meritevole di ulteriore approfondimento, le indicazioni che la Corte dei Conti propone sono piuttosto significative, soprattutto nella parte in cui sottolineano l’esigenza di completare il sistema comune di classificazione delle attività sostenibili sulla base di criteri scientifici e trasparenti.

7. In materia ambientale deve trovare applicazione il principio secondo cui un diritto non è tale se non trova adeguata ed effettiva tutela³⁸, in particolare sotto il duplice profilo dell’accesso alle informazioni e alla protezione giurisdizionale.

Si pone innanzitutto la questione di garantire i diritti d’informazione e di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia ambientale, venendo in rilievo dal punto di vista istituzionale il ruolo dell’Agenzia europea dell’ambiente (AEA) e della Commissione europea.

Per un verso, l’Agenzia supporta il programma legislativo della Commissione europea raccogliendo e diffondendo informazioni sullo stato dell’ambiente nell’Unione europea e, per altro verso, la stessa

³⁶ Si veda in merito anche la comunicazione della Commissione C(2021) 1054 final, del 12 febbraio 2021, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

³⁷ Relazione speciale 22/2021: Finanza sostenibile: l’UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili, testo disponibile in <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=59378>.

³⁸ G. TESAURO, *The Effectiveness of Judicial Protection and Cooperation Between the Court of Justice and National Courts*, in *Yearbook of European Union Law*, vol. XII, 1993, p. 1.

Commissione intende controllare *ex ante* il rispetto del principio di integrazione ambientale. Con riferimento a quest'ultimo profilo, l'istituzione che detiene il quasi monopolio dell'iniziativa legislativa si è esplicitamente vincolata, in nome di una *better regulation*, a seguire un approccio integrato, grazie al quale valuterà l'impatto ambientale, sociale ed economico di una serie di opzioni politiche, incorporando così la sostenibilità nel processo decisionale dell'Unione³⁹.

Non può essere poi dimenticata la Convenzione di Aarhus, che assume un ruolo a tal punto rilevante nel processo di riconoscimento e tutela dei diritti connessi alla protezione dell'ambiente che è stata definita come la sfida più ambiziosa intrapresa nel settore della democrazia ambientale⁴⁰. Siffatta Convenzione prevede il diritto delle persone fisiche e giuridiche, ivi comprese le associazioni ed organizzazioni ambientali, di accedere alle informazioni ambientali⁴¹ e di partecipare alle decisioni relative ad attività specifiche⁴².

L'art. 9 della Convenzione stabilisce il diritto di accesso alla giustizia. In particolare, il primo ed il secondo paragrafo sanciscono,

³⁹ Commission staff working document SWD (2017) 350, del 7 luglio 2017, Better Regulation Guidelines, spec. punto 3.4, disponibili in <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>. Sul punto, v. anche K. LENAERTS, D. ARTS, I. MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, London, 2006, p. 308.

⁴⁰ La Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale è stata aperta alla firma il 25 giugno 1998 ed è entrata in vigore nel 2001. L'Unione Europea ha firmato la Convenzione di Aarhus il 25 giugno 1998 ed il 17 febbraio 2005 il Consiglio ha adottato la decisione 2005/370/CE relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con la quale ha approvato la Convenzione. Successivamente, con la decisione 2006/957/CE del 18 dicembre 2006, il Consiglio ha approvato l'emendamento alla Convenzione adottato dalla seconda riunione delle Parti con il quale sono stati definiti con maggiore precisione gli obblighi riguardanti la partecipazione del pubblico ai processi decisionali sugli organismi geneticamente modificati (OGM).

⁴¹ Secondo l'art 5 della Convenzione di Aarhus, “[...] Ciascuna Parte provvede affinché, nel quadro della propria legislazione nazionale, le autorità pubbliche mettano a disposizione del pubblico le informazioni ambientali in modo trasparente e ne assicurino l'effettiva accessibilità [...] Ciascuna Parte assicura la progressiva disponibilità delle informazioni ambientali in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico attraverso reti pubbliche di telecomunicazioni [...]”.

⁴² V., in particolare, gli articoli 6, 7 e 8 della Convenzione di Aarhus.

rispettivamente, il diritto di accesso alla giustizia per la violazione del diritto di ottenere le informazioni ambientali e per la violazione del diritto di partecipazione alle decisioni. Si noti, al riguardo, che l'Unione ha adottato un quadro normativo che rispetta appieno tali diritti, giacché ha consentito ai soggetti interessati l'accesso alle informazioni ambientali⁴³.

Inoltre, secondo l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus: "ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale".

A tal riguardo, non possiamo fare a meno di evidenziare che il giudice dell'Unione è spesso intervenuto a precisare, ampliandola o integrandola, la portata degli obblighi sostanziali e procedurali imposti dalle direttive in materia ambientale, arrivando finanche ad estendere le sanzioni ai reati ambientali. Allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisca una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, non può essere impedito al legislatore dell'Unione di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente⁴⁴.

Ricordiamo poi le misure cautelari adottate per la prima volta nell'ambito di una procedura di infrazione per bloccare la deforestazione della foresta vergine in Polonia. In tale occasione è stato riconosciuto altresì il potere della Commissione di imporre una penalità

⁴³ V., ad es., sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2018, causa C-57/16, *ClientEarth c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:660. Cfr. L. SCHIANO DI PEPE, *Principio di trasparenza ed esigenze di riservatezza in materie di interesse generale a confronto davanti alla Corte di giustizia: il caso della tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, p. 53.

⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:542.

di mora in caso di inosservanza da parte dello Stato membro interessato dei provvedimenti provvisori⁴⁵.

Le esigenze ambientali hanno acquisito talmente rilevanza che la Corte di giustizia ha riconosciuto che la loro protezione può legittimare, sia pure in via eccezionale e nel rispetto di rigorose condizioni, il giudice nazionale a sospendere in via provvisoria il principio del primato del diritto dell'Unione⁴⁶. Questa eccezionale facoltà di limitare nel tempo taluni effetti di una dichiarazione di illegittimità di una disposizione del diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione è giustificata proprio dall'esistenza di considerazioni imperative connesse alla tutela dell'ambiente, oltre che alla sicurezza dell'approvvigionamento elettrico.

Tuttavia, rimane aperta la questione generale della ricevibilità dei ricorsi promossi dai singoli, persone fisiche e giuridiche (e quindi associazioni), per l'annullamento degli atti non regolamentari di cui non sono i formali destinatari. I ben noti limiti della giurisprudenza *Plaumann* si riflettono anche in materia ambientale e i ricorrenti privilegiati sono poco inclini ad impugnare gli atti adottati in questo settore⁴⁷. Le criticità sono state evidenziate dal *Compliance Committee* della Convenzione di Aarhus, che non considera giustificate le condizioni di ricorso stabilite dalla Corte di giustizia⁴⁸, ravvivando in tal modo l'esigenza, più volte sollevata con diversi percorsi logici⁴⁹, di rivedere l'interpretazione restrittiva dell'art. 263, quarto comma,

⁴⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 17 aprile 2018, causa C-441/17, *Commissione c. Polonia (Foresta di Białowieża)*, ECLI:EU:C:2018:255.

⁴⁶ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503, punti 66 e 67; del 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103; del 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, ECLI:EU:C:2016:603, punto 33.

⁴⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*; ECLI:EU:C:1963:1. Con specifico riferimento all'ambiente, v. la sentenza della Corte di giustizia del 25 marzo 2021, causa C-565/19 P, *Carvalho e a. c. Parlamento e Consiglio*.

⁴⁸ Si veda, da ultimo, il provvedimento del Compliance Committee ACCC/C/2015/128 concerning compliance by the European Union, adottato il 17 marzo 2021.

⁴⁹ Sentenza del Tribunale del 3 maggio 2002, causa T-177/01, *Jégo-Quéré*, ECLI:EU:T:2002:112; Avv. gen. Jacobs, conclusioni del 21 marzo 2002, causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2002:197.

TFUE. È auspicabile, anche se difficilmente realizzabile, che proprio le esigenze ambientali contribuiscano a modificare le draconiane condizioni fissate dalla consolidata giurisprudenza della Corte sulla legittimazione ad agire dei singoli, che si traducono in un *vulnus* all'effettività della loro tutela giurisdizionale.

8. Sulla scia delle previsioni contenute nelle Costituzioni di altri Stati membri, è stato proposto l'inserimento di un espresso riferimento nella nostra Costituzione alla tutela dell'ambiente (negli artt. 9 e 41 Cost.), elevando quest'ultima ad interesse pubblico fondamentale⁵⁰. Peraltro, la nostra Corte costituzionale ha ripetutamente sancito il valore costituzionale dell'ambiente, collegandolo alla tutela del paesaggio⁵¹, considerandolo come una specificazione del diritto alla salute o come un vincolo all'iniziativa economica privata⁵².

Proprio nell'ottica di una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, c'è da chiedersi se lo stesso percorso possa realizzarsi nell'ambito dell'Unione europea. È talmente considerevole l'azione dell'Unione che oggi si può parlare in termini più concreti di un diritto europeo dell'ambiente ovvero del valore europeo dell'ambiente. In particolare, occorre interrogarsi se sia sufficiente l'inclusione dell'ambiente nell'ambito degli obiettivi dell'Unione, che sono richiamati dall'art. 3 TUE, oppure se possa essere compreso tra i valori primari ed identitari dell'ordinamento dell'Unione di cui all'art. 2 TUE, in considerazione della rilevanza che esso ha assunto a livello globale e del ruolo decisivo svolto dall'Unione europea nella formazione di un diritto internazionale dell'ambiente. Non vi è dubbio, infatti, che la protezione dell'ambiente rientri ormai tra i valori che sostengono il modello di società europea quale deriva dai Trattati e possa essere considerata come parte di un insieme di valori

⁵⁰ Cfr. Progetto di legge costituzionale C.3156, approvato dal Senato nella seduta del 9 giugno 2021.

⁵¹ Sentenza della Corte costituzionale del 16 luglio 2019, n. 179 (in GU 24 luglio 2019, n. 30).

⁵² Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2018, n. 58 (in GU 28 marzo 2018, n. 13). Sul tema della giurisprudenza costituzionale in tema di ambiente, cfr. R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, p. 305.

e principi che costituisce la base della costruzione europea⁵³. In buona sostanza, la discussione sul riconoscimento della solidarietà come valore fondante dell'Unione in senso stretto o come parte di un quadro valoriale più ampio⁵⁴ può essere estesa al tema della protezione ambientale⁵⁵, arricchendo ulteriormente l'ampio dibattito sviluppatosi in questa materia.

Alla luce di quanto evidenziato si può ritenere che nell'ambito dell'Unione europea il tema dell'ambiente sia destinato a dominare la scena negli anni a venire, per le sue notevoli implicazioni tanto sul piano pratico-applicativo quanto su quello teorico e sistematico.

⁵³ Tali espressioni sono state utilizzate in relazione al principio di solidarietà. Cfr. Avv. gen. Mengozzi, conclusioni del 27 febbraio 2014, causa C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, ECLI:EU:C:2014:120, punto 40; Avv. gen. Bot, conclusioni del 26 luglio 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618, punto 17.

⁵⁴ Cfr. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, Bari, 2018, p. 45.

⁵⁵ Si tratta di una questione di particolare rilevanza, poiché la procedura sanzionatoria dell'art. 7 TUE può essere attivata soltanto per la violazione dei valori espressamente indicati dall'art. 2 TUE anche in situazioni puramente interne, così come la questione dell'adesione all'Unione europea è circoscritta agli Stati europei che rispettino i suddetti valori. La loro violazione non è priva di conseguenze anche nei rapporti con Stati terzi o altre organizzazioni internazionali, visto che l'Unione si riserva, con diverse formulazioni a seconda delle clausole, la facoltà di sospendere o interrompere l'accordo. In questi termini, v. G. TESAURO (a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, III ed., 2021, p. 29.