I *Post* di AISDUE, V (2023), *aisdue.eu*
Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 11, 17 febbraio 2023
Quaderni AISDUE

La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?

Massimiliano Montini*

SOMMARIO: 1. L'emergere dei conflitti intra-ambientali. – 2. I possibili livelli di intervento per affrontare i conflitti intra-ambientali. – 2.1. Il livello della normativa primaria. – 2.2. Il livello della normativa secondaria. – 2.3. Il livello dei principi di rilevanza ambientale. – 2.3.1. Il principio DNSH. – 2.3.2. Il principio di integrazione. – 3. La recente proposta della Commissione per la soluzione dei conflitti intra-ambientali. – 4. Conclusione: il possibile ruolo della giurisprudenza per la soluzione dei conflitti intra-ambientali.

1. Il tema della transizione verde promossa dal Green Deal europeo comprende vari aspetti interconnessi tra di loro. Uno degli aspetti più interessanti ed urgenti è quello della sfida della transizione energetica verso un futuro a basse emissioni di carbonio, che comporta la riorganizzazione del sistema energetico europeo verso una rilevante produzione e consumo di energia prodotta da fonti rinnovabili. L'urgenza della transizione energetica è legata a due motivazioni principali. In primo luogo, essa

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Siena.

discende dall'obiettivo della neutralità climatica al 2050 che, con il Green Deal europeo[1] e con la conseguente cosiddetta Legge europea sul clima[2], è stato adottato dalla Commissione europea come obiettivo di lungo periodo per l'Unione. In secondo luogo, essa è strettamente connessa all'emergenza energetica creata più di recente dello scoppio della guerra in Ucraina.

La transizione energetica presenta varie caratteristiche e può essere analizzata da diversi punti di vista. Una possibile chiave di lettura è quella legata all'emergere dei conflitti intra-ambientali che nascono nell'intersezione tra gli obiettivi climatici, energetici ed ambientali dell'Unione. A tale proposito, prima di procedere con l'analisi è opportuno verificare il contesto normativo nel quale essi si collocano, per poi cercare di definire cosa possiamo intendere per conflitti intra-ambientali e passare quindi a verificare come essi potrebbero essere affrontati e possibilmente risolti nel diritto dell'Unione europea.

Come noto, la politica ambientale è una delle politiche più importanti dell'Unione, che si è progressivamente consolidata nel corso degli ultimi cinque decenni, a partire dal 1973, quando in assenza di una competenza specifica in materia ambientale dell'allora CEE, venne adottato il Primo programma di azione in materia ambientale[3]. Ad essa, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, si è affiancata la politica climatica, che è entrata

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM (2022) 222final, dell'11 dicembre 2019.

[2] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima") (o "Legge europea sul clima").

[3] M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2022, pp. 80-151, spec. p. 82; B. NASCIMBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B. NASCIMBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, p. 25 ss.; J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law: After Lisbon*, Groningen, 2012; L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, London, 2016; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole e problemi*, Bologna, 2012.

nel Trattato CEE (poi CE, poi TFUE) non in via autonoma, come una delle componenti della politica ambientale della Comunità (e poi dell'Unione)[4].

Con il Trattato di Lisbona del 2007, alla politica ambientale (e climatica)[5] si è affiancata anche la politica energetica[6], che ha acquisito una sua piena dignità autonoma ed una sua specifica base giuridica nell'articolo 194 TFUE[7], mentre la politica ambientale (e climatica) trova oggi la sua base giuridica negli articoli 191-193 TFUE[8].

In questo contesto si innesta la novità della transizione energetica, che si pone in linea di continuità con le politiche energetiche promosse dall'Unione già da diversi anni, ma che, come accennato sopra, è diventata di fondamentale importanza in collegamento con la sfida del Green Deal europeo[9], lanciata nel dicembre 2019 della nuova Commissione europea Von der Leyen, appena dopo il suo insediamento[10]. Successivamente al suo varo, sull'impianto del Green Deal europeo si sono peraltro innestate due urgenze. La prima, a partire dal 2020, legata alla risposta economica alla pandemia di Covid-19 ed al connesso piano europeo Next Generation EU[11],

---

[4] M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., pp. 104 e 105. Si noti che nel TFUE, il riferimento alla lotta contro i cambiamenti climatici come uno degli obiettivi dell'Unione europea si trova nell'articolo 192, nel contesto delle disposizioni dedicate alla tutela dell'ambiente. Mentre nel TFUE esiste un titolo dedicato alla materia "Ambiente" seguito da un titolo dedicato alla materia "Energia", non troviamo invece un titolo specifico dedicato alla materia "Cambiamenti climatici".

[5] C. PESCE, *Ambiente*, in G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. II, Napoli, 2021, pp. 511-531.

[6] V. CAPUANO, *Energia*, in G. TESAURO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 532-538.

[7] M. T. MOSCHETTA, *Commento all'articolo 194 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 1116-1122; L. MARLETTA CALIRI, *Commento all'articolo 194 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1650-1659.

[8] P. A. PILLITU, *Commento agli articoli 191, 192, 193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1107-1116; S. AMADEO, *Commento agli articoli 191, 192, 193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit*., pp. 1617-1650.

[9] COM (2022) 222final, cit.

[10] F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4, 2021, pp. 777-801.

[11] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

e la seconda, più recente, a partire dal 2022, collegata alla risposta alla crisi energetica connessa alla guerra russa in Ucraina, che ha portato la Commissione europea a lanciare il nuovo piano denominato REPowerEU[12]. Ne consegue che, in tempi recenti, è divenuta più evidente l'urgenza dell'Unione di affrontare l'emergenza energetica e promuovere la transizione del sistema europeo di produzione e consumo di energia verso un'energia più verde, che privilegi ed incentivi il ricorso alle fonti rinnovabili.

Nel contesto di tale processo di trasformazione del sistema energetico europeo verso un'energia più verde, possono tuttavia emergere dei conflitti intra-ambientali, che meritano di essere individuati ed analizzati nel dettaglio. L'origine di tali conflitti è la seguente: da una parte vi sono le politiche climatiche e quelle ambientali, mentre dall'altra vi sono le politiche energetiche dell'Unione. Le prime due politiche, teoricamente, dovrebbero perseguire gli stessi obiettivi e seguire gli stessi criteri, in quanto hanno la stessa base giuridica all'interno del TFUE. In realtà, tuttavia, ci sono diverse situazioni in cui queste due politiche si possono trovare in conflitto tra di loro, a prescindere dal loro rapporto con le politiche energetiche. Un caso specifico di conflitto intra-ambientale, vale a dire di conflitto in cui le esigenze ambientali non si trovano necessariamente in accordo con quelle climatiche, può essere quello degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Peraltro, all'interno di tale categoria si possono ricomprendere diverse tipologie di impianti, che vanno da quelli più tradizionali, che ad esempio producono energia da fonti idroelettriche o geotermiche, a quelli di concezione più recente, che ad esempio generano energia da fonti fotovoltaiche o eoliche[13].

La questione del possibile emergere di conflitti intra-ambientali in relazione alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti

[12] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Piano REPowerEU, Bruxelles, COM (2022) 230final, del 18 maggio 2022.

[13] Per un inquadramento generale dei conflitti intra-ambientali vedi anche M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, pp. 217-225.

rinnovabili sta iniziando ad emergere, a macchia di leopardo, in tutti i Paesi dell'Unione, proprio a causa alla spinta degli obiettivi posti dal Green Deal ed al sostegno fornito dai fondi europei in attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza legati all'implementazione del programma Next Generation EU. In tale contesto, diventa quasi inevitabile che sorgano delle controversie che hanno ad oggetto il contrasto tra le esigenze climatiche ed energetiche, legate all'obiettivo di incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, da una parte, e le esigenze ambientali, legate all'esigenza di proteggere i territori interessati dalla localizzazione delle nuove centrali di produzione di energia rinnovabile, dall'altra parte. Le questioni che stanno emergendo negli ordinamenti dei diversi Paesi membri potrebbero quindi giungere in un futuro non troppo lontano davanti alla Corte di giustizia dell'Unione.

Il punto di partenza rispetto a questo tipo di controversie consiste nel fatto che la necessità di promuovere gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nasce dalla considerazione che ogni quantità di energia rinnovabile in più che viene prodotta da fonti non fossili porta ad una diminuzione della quantità di CO_2 immessa in atmosfera. Ciò spiega la fondamentale esigenza di promuovere ed autorizzare la realizzazione di un ampio numero di impianti di energia da fonti rinnovabili. Questo ragionamento di fondo risulta fortemente condiviso e sostenuto dalla Commissione europea[14]. Il problema legato a tale ragionamento è che la costruzione di impianti da fonti rinnovabili non è sempre e necessariamente così "pulita" come si può pensare. In altre parole, non si può dare per assunto che l'energia da fonti rinnovabili dal momento che è pulita nel senso che non emette emissioni di CO_2 sia comunque una scelta sempre e comunque giusta dal più ampio punto di vista ambientale e territoriale. Bisogna capire invece come si collocano questi impianti sul territorio e come si possano utilizzare i principi e gli strumenti del diritto dell'Unione per trovare un bilanciamento tra le esigenze energetiche e climatiche da una parte rispetto alle esigenze ambientali legate alla tutela del territorio e della biodiversità dall'altra parte. Il tema centrale da esaminare risulta

[14] COM (2022) 230final, cit., pp. 6-13.

quindi il seguente: come si possono affrontare i conflitti intra-ambientali emergenti al livello del diritto dell'Unione al fine di garantire un equo contemperamento di tutti gli interessi giuridicamente protetti che risultano in gioco?

2. Nell'attuale configurazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione, a mio avviso, vi possono essere tre possibili livelli di intervento, per affrontare e tentare di risolvere i conflitti intra-ambientali. Il primo corrisponde alla normativa primaria, il secondo alla normativa secondaria ed il terzo ai principi di rilevanza ambientale esistenti nell'ordinamento dell'Unione.

2.1. Il primo livello è quello della normativa primaria. In tal caso, va innanzitutto rilevato che la simultanea presenza dell'obiettivo ambientale e dell'obiettivo climatico in senso lato all'interno del medesimo articolo 191 TFUE non risulta di aiuto per cercare di trovare idonei criteri di bilanciamento a livello della normativa primaria, nel caso in cui emerga un conflitto fra queste due tipologie di interessi. Infatti, trattandosi di obiettivi che nel sistema del Trattato in questione si trovano nello stesso articolo e sullo stesso piano, fa sì che in linea teorica essi dovrebbero spingere la stessa direzione. Cosa può succedere tuttavia in un caso concreto in cui gli obiettivi ambientali e quelli climatici non solo non siano allineati, ma si pongano addirittura in contrasto tra di loro, come nel caso di un conflitto tra l'esigenza di ridurre la quantità di anidride carbonica immessa in atmosfera, ad esempio autorizzando la costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, e la contrapposta esigenza di proteggere la natura e la biodiversità dei territori interessati dalla localizzazione dei suddetti impianti?

La questione del rapporto tra tali interessi potenzialmente confliggenti si può ulteriormente complicare dal punto di vista giuridico allorché le esigenze climatiche di carattere generale legate all'obiettivo della riduzione dell'anidride carbonica emessa in atmosfera si leghino alle specifiche esigenze energetiche, legate ad esempio alla produzione di energia da fonti rinnovabili collegata (o collegabile) anche all'obiettivo della sicurezza e

della indipendenza energetica dell'Unione rispetto ai Paesi terzi. In tali circostanze, si potrebbe infatti verificare un contrasto tra gli obiettivi ambientali dell'articolo 191 TFUE da una parte con quelli climatici protetti dallo steso articolo e con quelli energetici promossi dall'articolo 194 TFUE.

Un esempio della complessa situazione che si può venire a creare in tali circostanze è rappresentato dall'evoluzione della direttiva europea sulla produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili, che è stata rivista varie volte nel corso degli ultimi anni, con una tendenza al mutamento della sua base giuridica di riferimento. Infatti, la direttiva del 2009 [15], che era stata adottata in assenza di una specifica base giuridica dedicata alla materia dell'energia nel Trattato CE, aveva fatto rientrare la normativa in materia di promozione dell'energia da fonti rinnovabili nell'alveo dell'articolo 175 TCE (ora 191 TFUE), in combinato disposto con l'articolo 95 TCE (ora 114 TFUE)[16]. Successivamente, la direttiva del 2018[17], che aveva abrogato e sostituito la precedente direttiva del 2009, aveva adottato la nuova normativa sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili sulla base dell'articolo 194 TFUE, scegliendo quindi di tagliare totalmente fuori la materia della protezione dell'ambiente. Nel 2022, tuttavia, la proposta di modifica della direttiva del 2018[18], presentata dalla Commissione europea in attuazione del programma REPowerEU, ha previsto come base giuridica per il nuovo atto legislativo il combinato disposto degli articoli 191 e 194 TFUE. Tale scelta, rispetto alla precedente, va salutata con favore, in quanto, almeno in linea teorica, potrebbe consentire un tentativo di migliore bilanciamento tra le esigenze energetiche e quelle ambientali

[15] Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.
[16] P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Commento all'articolo 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1265 ss.
[17] Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.
[18] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, COM (2022) 222final, del 18 maggio 2022.

dell'Unione. Di conseguenza, la terza soluzione, quella della duplice base giuridica, è sicuramente preferibile alla seconda, quella della base giuridica coincidente con il solo articolo 194 TFUE, per una normativa europea che si occupa della materia della produzione e dell'uso di energia da fonti rinnovabili. Tuttavia, va rilevato che in entrambe le suddette circostanze sussiste a mio avviso un rischio concreto che le esigenze di matrice ambientale siano relegate in secondo piano rispetto a quelle energetiche (e climatiche). Tale rischio non sembra risolvibile sul piano della normativa primaria. Risulta pertanto necessario verificare se vi possano essere soluzioni più idonee per affrontare i conflitti intra-ambientali a livello della normativa secondaria o dei principi di rilevanza ambientale esistenti nell'ordinamento dell'Unione.

2.2. Il secondo livello al quale si può cercare di affrontare i conflitti intra-ambientali è quello della normativa secondaria. Nell'ambito della normativa secondaria rilevante si possono inserire a mio avviso sia i documenti di programmazione della Commissione (documenti di *soft law*), sia le relative normative di riferimento su cui si basa la più recente politica europea in materia ambientale, climatica ed energetica. Si possono ricordare in tal senso, ad esempio, il sistema del Green Deal europeo e quello del Next Generation EU, nonché i conseguenti piani nazionali di attuazione degli Stati membri. A tale proposito, è possibile rilevare in termini generali che sia i documenti di programmazione, sia le normative di riferimento non sembrano affrontare in modo adeguato la tematica del possibile conflitto tra interessi contrapposti che può sorgere nell'attuazione delle politiche e delle normative in questione. Spesso, infatti, le politiche e le normative europee in questo ambito sembrano presupporre che i diversi interessi in gioco possano trovare un naturale bilanciamento nel caso dell'autorizzazione e della realizzazione di nuovi impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. In altre parole, le istituzioni europee non sembrano porsi il problema di trovare un bilanciamento tre le esigenze contrapposte né attraverso strumenti nuovi, né attraverso un utilizzo diverso di strumenti di principi di criteri già esistenti. Sul piano della normativa secondaria, vi è invece un ormai un coacervo di strumenti

di programmazione e di normative di riferimento che rendono molto difficile stabilire chiare priorità e precisi criteri di bilanciamento facilmente applicabili.

Non solo, ma la recente proposta di modifica della già citata direttiva del 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che esamineremo più avanti nel paragrafo 3, prevede un nuovo sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili che potrebbe ulteriormente complicare nel prossimo futuro il già complesso quadro politico, istituzionale e normativo. Come vedremo infatti nel dettaglio la proposta delle Commissione prevede specifici interventi di "semplificazione" della normativa finalizzati all'accelerazione delle procedure di approvazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Queste modifiche del quadro normativo potrebbero intensificare e rafforzare una tendenza già presente sia a livello europeo che negli ordinamenti degli Stati membri. Nell'ambito di tale tendenza, la pressione esercitata dalla necessità di incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili tende a creare le condizioni per favorire il più rapido raggiungimento degli obiettivi delle politiche climatiche ed energetiche dell'Unione. Nel fare questo, tuttavia, vi è il rischio concreto che il nuovo quadro legislativo tenda a subordinare le esigenze ambientali di tutela della natura e della biodiversità alle esigenze energetiche e climatiche legate alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Tale tendenza potrebbe avere la conseguenza pratica di falsare la possibilità di realizzare un adeguato bilanciamento (caso per caso) tra i diversi interessi contrapposti nei conflitti intra-ambientali.

2.3. Da quanto sopra consegue che anche il livello della normativa secondaria non sembra essere di aiuto per cercare di trovare una soluzione idonea per promuovere il corretto bilanciamento degli interessi contrapposti nell'ambito degli emergenti conflitti intra-ambientali. È quindi opportuno analizzare il terzo livello rispetto al quale si potrebbero cercare di affrontare tali tipi di conflitti. Tale livello è rappresentato dai principi di rilevanza ambientale esistenti nell'ordinamento dell'Unione. A tal fine, vi sono in particolare due principi che a mio avviso meritano di essere esaminati nel dettaglio. Si tratta nel primo caso di un principio

nuovo, il cosiddetto principio DNSH (ossia *Do not significant harm*), che ha fatto la sua comparsa in tempi recenti nell'ordinamento dell'Unione e che ha la sua base nella normativa secondaria. Nel secondo caso, si tratta invece di un principio tradizionale, il principio di integrazione, che fa parte da lungo tempo nella normativa primaria dell'Unione, trovando una sua base normativa sia nel TFUE che nella Carta dei diritti fondamentali. Passiamo quindi esaminare più da vicino il contributo che tali principi potrebbero fornire per affrontare i conflitti intra-ambientali.

2.3.1. Il principio (o criterio) DNSH (ossia *Do not significant harm*) costituisce un nuovo principio del diritto ambientale dell'Unione. Esso è stato inizialmente introdotto dalla Commissione europea nell'ordinamento dell'Unione con riferimento all'obiettivo di definire una tassonomia delle attività economiche sostenibili[19], ma è stato poi rapidamente mutuato nell'ambito del Green Deal e del Next Generation EU[20]. Tale principio (o criterio), rispetto al quale è difficile al momento determinare la sua esatta natura giuridica, è utilizzato come un "filtro" che deve servire ad analizzare la meritevolezza dei progetti presentati nei vari Paesi membri in attuazione del Green Deal e del programma Next Generation EU, in modo da accertare che essi non pongano un rischio di danno significativo all'ambiente[21]. Si tratta quindi di un principio (o criterio) guida che nella pratica tende ad essere applicato negli Stati membri come un meccanismo di vaglio dei progetti presentati. Tuttavia, il principio (o criterio) DNSH risulta avere delle maglie molto larghe di analisi, per cui non sembra avere la forza necessaria per poter essere utilizzato come adeguato strumento per il

[19] Articolo 17, regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

[20] Regolamento (UE) 2021/241, cit.; vedi anche comunicazione della Commissione, Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, Bruxelles, COM (2021) 1054final, del 12 febbraio 2021.

[21] O. ONIDA, *The Do Not (Significantly) Harm Principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER (eds.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening. Liber amicorum Jan Jans*, Zutphen, 2021, pp. 45-52.

bilanciamento di differenti interessi ambientali, climatici ed energetici. Di conseguenza, nell'ipotesi oggetto del presente contributo, il criterio in questione non sembra che possa essere invocato in giudizio né come criterio di bilanciamento tra gli interessi contrapposti nei conflitti intra-ambientali, né tantomeno come strumento per cercare di limitare i possibili impatti negativi sulle risorse ambientali e naturali causati da progetti collegati all'attuazione del Green Deal o del Next Generation EU. È quindi necessario verificare se tale ruolo di bilanciamento non possa essere utilmente svolto dal più tradizionale principio di integrazione, che risulta già da tempo ampiamente presente e consolidato nell'ordinamento dell'Unione.

2.3.2. Il principio di integrazione, come già accennato sopra, trova la sua base giuridica in due diverse norme di rango primario nel diritto dell'Unione europea, vale a dire l'articolo 11 TFUE e l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione[22]. Il principio, come codificato all'articolo 11 TFUE, richiede l'integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, con particolare riferimento alla prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Una diversa, ma piuttosto simile, versione del principio è stata successivamente introdotta all'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tale contesto, è richiesta l'integrazione di un elevato livello di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità nelle politiche dell'Unione ed è disposto che tale integrazione sia realizzata e garantita in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile. Si tratta pertanto di due diverse formulazioni del principio che presentano molti elementi di similitudine e qualche piccolo

[22] M. MONTINI, *The Principle of Integration*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, pp. 139-149; F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

elemento di differenziazione[23]. Prima di cercare di determinare se il principio di integrazione possa essere utilizzato come criterio di bilanciamento per i conflitti intra ambientali è quindi opportuno soffermarsi brevemente sulle differenze esistenti tra le due formulazioni del principio.

Analizzando più da vicino le due norme sopra menzionate che codificano in contesti diversi il principio di integrazione emerge che vi sono due differenze fondamentali tra il principio contenuto nella prima disposizione rispetto alla seconda[24]. La prima differenza attiene all'oggetto dell'attività di integrazione. Nel caso dell'articolo 37 della Carta non sono le esigenze ambientali che devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, come previsto nell'articolo 11 TFUE, ma è invece l'obiettivo dell'elevato livello di tutela e del miglioramento della qualità ambientale e che deve essere integrato nelle politiche dell'Unione e garantito conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. La seconda differenza riguarda invece la diversa qualificazione del concetto dello sviluppo sostenibile nelle due norme. Nell'articolo 11 TFUE lo sviluppo sostenibile viene qualificato come un obiettivo generale da perseguire, mentre nell'articolo 37 della Carta viene identificato come un vero e proprio "principio", che si può supporre quindi dotato di una specifica rilevanza giuridica. Sulla base di tali differenze in dottrina si discute circa la qualificazione giuridica del principio di integrazione, che potrebbe essere considerato come una disposizione in grado di conferire diritti ai singoli eventualmente azionabili in giudizio oppure come un mero principio programmatico che deve guidare l'azione

[23] Sulla (parzialmente) diversa concezione del principio di integrazione nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta vedi M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., pp. 96-98 e pp. 115-118.

[24] *Ibidem*, p. 97 e pp. 117-118; M. ONIDA, *Art. 37, Tutela dell'ambiente*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, pp. 691-707, spec. p. 700; E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. BOGOJEVIC, R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, pp. 4-6.

delle istituzioni europee[25]. La determinazione della corretta qualificazione giuridica del principio risulta rilevante in quanto potrebbe influenzare a sua volta l'invocabilità o meno in giudizio del principio di integrazione come criterio interpretativo o come criterio di bilanciamento tra i contrapposti interessi.

A tale proposito, con riferimento specifico alla questione della sua eventuale invocabilità in giudizio, non mi sembra che sussistano delle differenze sostanziali tra le due versioni del principio di integrazione, ossia quella contenuta nell'articolo 11 TFUE e quella inclusa nell'articolo 37 della Carta. Con riferimento a tale tematica, tuttavia, risulta di estrema importanza la determinazione di cosa si debba intendere esattamente per esigenze ambientali. Tale problema si pone in particolare con riferimento al testo dell'articolo 11 TFUE. Se si considerano in particolare le esigenze contrapposte nel caso dei conflitti intra-ambientali oggetto della presente analisi si può, a mio avviso, ipotizzare che in un adeguato esercizio di bilanciamento basato sull'utilizzo del principio di integrazione le esigenze ambientali potrebbero stare al denominatore mentre al numeratore potrebbe stare l'esigenza energetica legata alla necessità di promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel contesto di tale bilanciamento, tuttavia, è difficile collocare le esigenze climatiche legate al controllo ed alla riduzione della concentrazione di anidride carbonica dell'atmosfera, in quanto da un punto di vista teorico esse dovrebbero essere "attratte" dalle esigenze ambientali, in quanto, come già evidenziato sopra, entrambi gli interessi trovano la loro base giuridica nell'articolo 191 TFUE, mentre da un punto di vista pratico, in tempi recenti, esse tendono ad appiattirsi sulle esigenze energetiche di cui all'articolo 194 TFUE.

La situazione appare simile anche nel contesto di un eventuale tentativo di bilanciamento dei contrapposti interessi effettuato ai sensi dell'articolo 37 della Carta. In tale contesto, sembrerebbe a prima vista che le esigenze legate alla tutela ambientale dovessero considerarsi un parametro di riferimento per lo sviluppo delle altre politiche dell'Unione nel rispetto del

[25] M. MONTINI, *Ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 97 e pp. 117-118; E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context*, cit., pp. 9-13.

principio dello sviluppo sostenibile. Tale qualificazione potrebbe forse comportare una maggiore valorizzazione delle esigenze ambientali rispetto al contesto dell'articolo 11 TFUE. Tuttavia, tale interpretazione di favore per le esigenze ambientali non trova riscontro nell'evoluzione della politica recente dell'Unione, che pur essendo largamente ispirata alle esigenze climatiche ed ambientali, tende invece a porre in una posizione sovraordinata l'esigenza energetica, legata in particolare alla produzione di energia da fonti rinnovabili, rispetto ad altre esigenze, tra cui quelle ambientali, a questa eventualmente contrapposte.

Inoltre, va sottolineato che, più in generale, nella recente politica ambientale dell'Unione vi è una certa tendenza a non valorizzare il possibile contributo che potrebbe essere fornito dal principio di integrazione come criterio di bilanciamento delle politiche dell'Unione. Ad esempio, nel documento istitutivo del Green Deal europeo, già menzionato sopra[26], troviamo un riferimento specifico a tutti i principi ambientali contenuti nell'articolo 191 TFUE, mentre risulta del tutto assente un riferimento esplicito al principio di integrazione di cui all'articolo 11 TFUE. Alla luce di tale evidenza, si può quindi a mio avviso sostenere che il principio di integrazione ambientale sancito dall'articolo 11 TFUE stia forse cadendo in una sorta di "desuetudine" nel contesto delle politiche dell'Unione europea[27]. Ciononostante, in linea teorica non si possano del tutto escludere delle future potenzialità di maggiore utilizzo del principio, in collegamento con il principio dello sviluppo sostenibile[28]. In conclusione, tuttavia, ai fini della presente indagine, si deve ritenere che, al momento attuale, neanche il terzo livello di possibile risoluzione dei conflitti intra-ambientali, basato sui principi di rilevanza ambientale

[26] COM (2022) 222final, cit.

[27] M. MONTINI, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K. J. DE GRAAF, B. MARSEILLE, S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, H. WINTER (eds.), *op. cit.*, pp. 97-104, spec. pp. 97 e 98.

[28] M. MONTINI, *The European Green Deal*, cit., pp. 102-104; B. SJÅFJELL, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. IPPOLITO, M. E. BARTOLONI, M. CONDINANZI (eds.), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Cheltenham, 2019.

dell'Unione europea, possa essere utilizzato con successo per bilanciare in modo adeguato i diversi interessi contrapposti.

3. Nell'attuale incertezza circa la determinazione del più efficace livello di intervento utilizzabile per affrontare i conflitti intra-ambientali si inserisce la recente proposta di modifica legislativa della Commissione europea, attualmente in discussione da parte dei co-legislatori dell'Unione, volta a semplificare le procedure per il rilascio delle autorizzazioni alla costruzione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili[29]. Si tratta nello specifico di una proposta presentata in attuazione del programma REPowerEU[30], dalla quale emerge una chiara volontà di promuovere una semplificazione e deregolamentazione delle procedure autorizzatorie per la costruzione di impianti di energia fonti rinnovabili. Al fine di snellire le procedure amministrative all'interno degli Stati membri e contribuire quindi all'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio europeo, la Commissione propone che gli Stati membri siano obbligati a realizzare una mappatura del loro territorio al fine di individuare "zone di riferimento" idonee per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili[31]. Tale mappatura dovrà essere soggetta ad una procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)[32], condotta ai sensi della direttiva 2001/42[33]. Una volta che tale mappatura sarà stata completata, tutti gli impianti di produzione di energia rinnovabile, ad eccezione di quelli relativi all'energia prodotta da biomasse ed energia idroelettrica, verranno considerati impianti realizzabili in tali aree con una semplificazione delle procedure autorizzative. In particolare, con riferimento a tali tipologie di impianti scatterà una presunzione di

[29] Proposta di direttiva, COM (2022) 222final, cit.
[30] Comunicazione REPowerEU ("REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili"), COM (2022) 108final, dell'8 marzo 2022.
[31] Considerando nn. 8 e 9, proposta di direttiva COM (2022) 222final, cit.
[32] Considerando n. 10, proposta di direttiva COM (2022) 222final, cit.
[33] Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

assenza di effetti significativi sull'ambiente[34]. Ciò comporterà la conseguenza che la realizzazione di tali impianti in dette zone di riferimento non sarà più soggetta all'obbligo di condurre una preventiva valutazione impatto ambientale (VIA)[35]. Gli Stati membri dovranno semplicemente effettuare uno screening rapido dei progetti presentati. Solo nel caso in cui lo screening evidenzi un elevato rischio di effetti significativi sull'ambiente i progetti in questione dovranno essere sottoposti ad una normale procedura di VIA. In tutti gli altri casi, i suddetti tipi di impianti potranno invece essere autorizzati con procedura rapida e semplificata.

Ancorché si tratti ancora di una proposta di direttiva in corso di approvazione è possibile già fare qualche considerazione sul suo possibile impatto sulla normativa ambientale dell'Unione e sui conflitti intra-ambientali oggetto della presente trattazione. In particolare, la proposta di inserire all'interno della normativa europea una presunzione di assenza di effetti significativi sull'ambiente per i progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili che insisteranno sulle zone di riferimento individuate dagli Stati membri e la conseguente rimozione dell'obbligo di condurre una valutazione d'impatto ambientale desta qualche perplessità. Infatti, essa sembra porsi in contrasto con lo spirito e con la lettera della direttiva sulla VIA, che prescrive una specifica valutazione preventiva dell'impatto specifico di determinate categorie di progetti sull'ambiente, a prescindere dalla loro localizzazione in un'area già assoggettata ad una pianificazione territoriale condotta ai sensi della VAS. Sulla base della proposta della Commissione rischia invece di non essere adeguatamente garantito in concreto un corretto bilanciamento tra gli interessi contrapposti in materia energetica ed ambientale, nel più ampio contesto della promozione delle energie rinnovabili finalizzata alla riduzione dell'immissione di gas serra

[34] Considerando n. 14, proposta di direttiva COM (2022) 222final, cit.
[35] Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, così come modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

in atmosfera. Se da una parte infatti è chiara la matrice climatica che sta alla base della proposta in questione, dall'altra parte risulta meno chiara (e meno condivisibile) la presunzione in questione, che nella pratica potrebbe comportare un elevato rischio di non adeguata considerazione delle specifiche esigenze ambientali inerenti ad un particolare territorio o ad una specifica area.

A mio avviso, invece, a parziale differenza di quanto proposto dalla Commissione, la corretta valorizzazione del ruolo della VAS nella pianificazione territoriale finalizzata ad una migliore localizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile dovrebbe essere accompagnata da un parallelo ruolo della VIA. Infatti, per agire nel modo più efficace, i due strumenti dovrebbero operare in coordinamento e non in alternativa tra di loro. In altre parole, la valutazione di impatto ambientale dei progetti dovrebbe essere regolarmente effettuata anche rispetto a progetti da realizzarsi in aree già dichiarate idonee in termini generali alla localizzazione degli impianti suddetti. In tal senso, il ruolo della VIA dovrebbe essere riportato a quello di strumento per una valutazione concreta ed operativa finalizzata a realizzare un bilanciamento fra gli interessi ambientali climatici ed energetici nel caso specifico, rispetto ad una preventiva valutazione (la VAS) svolta sulla idoneità teorica e generale di certe aree alla localizzazione degli impianti energetici. In tal senso, mi sembra quindi che non sia corretta, da un punto di vista metodologico, la proposta della Commissione, volta a valorizzazione il ruolo della VAS nella pianificazione territoriale in materia energetica, autorizzando nel contempo deroghe all'obbligo di effettuate la VIA previsto per i singoli progetti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Inoltre, vi è un ulteriore elemento di criticità che emerge dalla proposta della Commissione. Nel documento di presentazione della proposta, infatti, la Commissione afferma che "le politiche in materia di ambiente ed energie rinnovabili perseguono obiettivi strettamente correlati, in quanto entrambe si prefiggono il medesimo obiettivo generale di mitigazione dei cambiamenti climatici"[36]. Da tale affermazione sembra trasparire la

[36] Proposta di direttiva COM (2022) 222final, cit., p. 4.

convinzione della Commissione che le esigenze energetiche legate alla promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili risultino per definizione "in armonia" con le esigenze ambientali legate alla tutela dei territori sui quali gli impianti in questione insistono, in ragione della loro comune matrice climatica. In altre parole, sembra che, secondo la Commissione, il comune riferimento all'obiettivo della politica climatica europea possa agire come elemento unificatore delle esigenze energetiche ed ambientali. Tale posizione risulta, a mio avviso, caratterizzata da una eccessiva superficialità dell'approccio, che tende a non considerare le evidenti possibilità che gli interessi energetici ed ambientali si trovino invece spesso in disallineamento, se non in vera e propria contrapposizione, tra di loro. Rimane quindi il dubbio che la semplificazione amministrativa promossa dalla Commissione possa impedire di realizzare un corretto bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, come quelli energetici ed ambientali, che andrebbero invece adeguatamente ponderati in concreto, caso per caso, con l'ausilio dei principi e dei criteri previsti dal diritto dell'Unione europea.

In conclusione, mi sembra che ad integrazione e correttivo dell'approccio proposto dalla Commissione europea sarebbe auspicabile un intervento giurisprudenziale volto a chiarire i corretti termini del bilanciamento da effettuare tra i contrapposti interessi energetici ed ambientali nel caso dell'autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nel contesto di riferimento rappresentato dal rispetto degli obiettivi della politica climatica dell'Unione europea, che a loro volta si collegano agli obblighi sottoscritti dall'Unione e dagli Stati membri in attuazione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

4. L'auspicabile intervento della giurisprudenza della Corte di giustizia che potrebbe contribuire a fornire utili elementi interpretativi per affrontare e cercare di risolvere i conflitti intra-ambientali legati alla produzione di energia da fonti rinnovabili sembra tuttavia porsi in contrasto con le evidenze desumibili dalla scarna giurisprudenza della Corte di giustizia su tematiche assimilabili a quelle oggetto della presente indagine. Infatti, mi

sembra che vi sia un unico caso della Corte di giustizia utilizzabile ai fini della presente analisi, in quanto pronunciato in un contesto simile, ma non totalmente coincidente, con quello esaminato dalla presente trattazione. Si tratta del caso C-346/2014 relativo alla costruzione di un impianto di energia idroelettrica da fonti rinnovabili nel corso d'acqua denominato *Schwarze Sulm* in Austria[37]. In tale circostanza, la questione esaminata dalla Corte di giustizia riguardava in particolare l'applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva quadro sulle acque 2000/60[38]. Tale disposizione prevede che, in casi eccezionali in cui vi sia la presenza di un "interesse pubblico superiore", l'obbligo di garantire un elevato livello di tutela delle risorse idriche previsto in termini generali dalla direttiva quadro possa essere derogato. La Corte, nel caso di specie, ha ritenuto che le autorità austriache non avessero errato nel ritenere che la produzione di energia idroelettrica da fonti rinnovabili, malgrado il suo prevedibile impatto negativo sullo stato delle acque superficiali del fiume *Schwarze Sulm*, potesse essere considerata come rispondente ad "interesse pubblico superiore" e quindi si potesse ritenere prevalente rispetto all'obiettivo di tutela ambientale previsto dalla direttiva quadro sulle acque. In tal modo, la Corte ha di fatto riconosciuto l'implicita prevalenza dell'esigenza legata alla promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili rispetto alla contrapposta esigenza del mantenimento dell'elevato livello di qualità delle acque superficiali richiesto dalla direttiva quadro 2000/60/CE. Tuttavia, a mio avviso, le motivazioni riportate dall'Austria a sostegno della propria decisione ed avvallate dalla Corte di giustizia risultano argomentate in maniera non troppo approfondita[39]. Si può pertanto parlare a mio avviso di una decisione della Corte che riconosce nel caso di specie una sorta di presunzione della prevalenza dell'interesse energetico sull'interesse ambientale. Sulla base di

[37] Sentenza della Corte del 4 maggio 2016, causa C-346/2014, *Commissione europea c. Repubblica d'Austria (Schwarze Sulm*).
[38] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (direttiva quadro sulle acque).
[39] Sentenza *Commissione c. Repubblica d'Austria*, cit., punti 74-81.

tale sentenza della Corte di giustizia è difficile dire se l'impostazione ivi proposta possa considerarsi un precedente di riferimento utilizzabile per altre future decisioni relative a simili controversie, relative in particolare all'autorizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Infatti, non mi sembra del tutto certo che un simile ragionamento si possa trasporre tale e quale al contesto degli impianti di energie rinnovabili di nuova generazione, come ad esempio gli impianti fotovoltaici gli impianti eolici o i più moderni impianti di sfruttamento dell'energia geotermica. Rimane tuttavia il fatto che da questa sentenza della Corte sembra trasparire un certo favore "precostituito" nei confronti delle esigenze energetiche rispetto a quelle ambientali, che risulta peraltro in linea con l'impostazione della recente proposta della Commissione europea analizzata sopra, ma che non sembra rendere giustizia all'esigenza di realizzare caso per caso un adeguato bilanciamento dei diversi interessi ambientali, energetici e climatici che possono trovarsi in contrasto nel caso di conflitti intra-ambientali legati alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.