



Il *Green Deal* europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE

DI MARIA CRISTINA CARTA *

Sommario: 1. Il *Green Deal* europeo: a) le ragioni storiche; b) l'evoluzione dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona. – 2. Le prospettive del *Green Deal*. – 3. L'*European Green Deal Investment Plan* ed il *Just Transition Mechanism*. Considerazioni critiche. – 4. Le ragioni di una *Legge europea sul clima*. – 5. L'Unione europea verso il riconoscimento di un diritto universale *all'ambiente*?

1. Il *Green Deal* europeo: a) le ragioni storiche; b) l'evoluzione dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona.

Sul *Green Deal* europeo¹, l'ambiziosa strategia per la crescita proposta dalla Commissione europea ed approvata dalle altre Istituzioni dell'UE tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, l'aspetto che sinora è stato posto in evidenza ha riguardato segnatamente la sua finalità essenziale, individuata dalla Commissione nel «riconciliare l'economia con il pianeta» in forza di azioni a livello europeo ispirate alla presa di coscienza di una «responsabilità collettiva, non più facoltativa e procrastinabile»².

È rimasto invece piuttosto nell'ombra un altro aspetto, parimenti di grande rilievo: quale sia esattamente il rapporto tra le “nuove” politiche che il *Green Deal* promuove ed i principi ispiratori finora seguiti dall'Unione europea e dagli Stati membri in tema di protezione dell'ambiente³, con specifico *focus* sull'ormai consolidato e generalissimo principio di

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università di Sassari.

¹ V. *infra* §§ 2, 3 e 4.

² V. *infra* § 2.

³ Sulle origini del diritto ambientale v. *ex multis*: F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 406 ss.

integrazione di cui all'art. 11 TFUE⁴ che, a sua volta, costituisce diretto corollario del noto principio dello sviluppo sostenibile⁵.

L'indagine che ci si propone qui di condurre, muovendo da una sommaria ricostruzione del quadro del diritto europeo dell'ambiente quale progressivamente sviluppatosi negli ultimi decenni, tenterà di fornire una risposta all'interrogativo relativo al se ed in che misura le politiche ambientali oggetto di imminente adozione si differenzino radicalmente (o meno) da quelle sinora poste in essere dall'Unione europea. Per tale via, si tratta sostanzialmente di comprendere se la valenza strategica ed innovativa attribuita alle annunciate riforme istituzionali per il raggiungimento della neutralità climatica ed un futuro sostenibile potrà, in prospettiva a medio e lungo termine, rappresentare una vera svolta nel processo di integrazione europea attraverso il pieno riconoscimento di un autonomo ed indipendente *diritto fondamentale all'ambiente*⁶ rientrante tra i diritti umani "di terza generazione"⁷ oppure se, in realtà, non si limiti a segnare un mero "ritorno alle origini", caratterizzato da un più efficace coordinamento delle politiche dettate a tutela del *diritto dell'ambiente* in attuazione del citato principio di integrazione.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che il diritto europeo dell'ambiente, sin dal principio del processo di integrazione europea, è stato oggetto di numerosi contributi scientifici volti a sottolineare come la politica ambientale dell'Unione – grazie alla quale oggi i diritti ambientali della generalità degli Stati membri risultano sostanzialmente uniformi quanto ai principi

⁴ In dottrina è stato al riguardo osservato che sebbene l'utilizzo del verbo "integrare" di cui all'art. 11 TFUE, giustifichi il ricorso all'espressione "principio di integrazione" nello specifico settore ambientale, non si può al contempo ignorare che «connessioni tra le diverse politiche dell'Unione si manifestano anche in altri settori e che anche rispetto a questi l'esigenza di una politica non più isolata, ma di natura trasversale deve essere riconosciuta». Così in P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 78-79.

⁵ V. Corte giust., Grande Sezione, 11 settembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560, con nota di F. GAUDIOSI, *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell'Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, in *OpinioJuris*, 1° aprile 2020.

⁶ Per una distinzione fra i diritti "sostanziali" e "processuali" in materia di ambiente cfr. E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, 2004, p. 153 ss.; M. DÉJEANT-PONS, M. PALLEMAERTS, *Human Rights and the environment*, Council of Europe, Strasbourg, 2002, p. 17 ss., reperibile online; E. DELISE, *I diritti umani e l'ambiente, una panoramica generale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2010, secondo la quale per "diritto dell'ambiente" deve intendersi quella branca del diritto che si occupa delle relazioni tra organismi viventi ed elementi naturali, mentre con l'espressione "diritto all'ambiente" ci si riferisce al diritto fondamentale dell'uomo alla protezione dell'*habitat* naturale in cui egli vive e agisce. Sul diritto all'ambiente in ambito internazionale v. *amplius* H. G. POST, *The State of Human Right to a Healthy Environment*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 49/2019, p. 171 ss. e la bibliografia ivi citata; M. CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 913 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in R. SOBÁNSKI, S. TAFARO, W. MYSZOR, G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *I Diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente nei cambiamenti dell'Europa centro-orientale*, Varsavia, 1995, p. 34.

⁷ Come è noto per diritti di "terza generazione", definiti anche come "diritti collettivi" o "solidali", si intendono tutti i diritti che presuppongono un'azione dello Stato per consentire ad ogni consociato di vivere secondo gli standard prevalenti nella società nell'ambito della quale si manifesta e sviluppa la sua personalità. Ciò che caratterizza questa "generazione" di diritti è la loro natura "diffusa", avendo una matrice di tipo pluralistico. Essi, infatti, si configurano più come diritti dei popoli o dell'umanità nel suo insieme, che come diritti del singolo individuo. In tal senso v. F. POCAR, *Diritti umani e diritto all'ambiente*, in R. SOBÁNSKI, S. TAFARO, W. MYSZOR, G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *I Diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente nei cambiamenti dell'Europa centro-orientale*, Varsavia, 1995, p. 27.

ispiratori come anche, almeno per gli istituti più importanti, nei contenuti⁸ – sia stata concepita come strumento atto a favorire contestualmente il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei ed uno sviluppo armonioso delle attività economiche al fine di assicurare la realizzazione ed il corretto funzionamento del mercato interno comune⁹.

Ed invero, con l'Atto Unico europeo del 1986 – che ha introdotto nel TCE l'art. 130R, in forza del quale: «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una delle componenti delle altre politiche della Comunità» – si è assistito al riconoscimento normativo a livello dei Trattati istitutivi della rilevanza della tutela ambientale e del principio dello sviluppo sostenibile come elemento imprescindibile della crescita economica¹⁰.

In realtà, già prima dell'Atto Unico, l'elaborazione di una politica ambientale comunitaria volta ad evitare che la diversità dei sistemi nazionali in tema di protezione dell'ambiente¹¹ potesse falsare le condizioni di concorrenza nel mercato comune, aveva trovato la propria base normativa nel Primo Programma di Azione per l'ambiente (PAA) del 1973¹².

La preminente importanza di tale Programma si coglie negli obiettivi e nei principi da esso delineati che, a loro volta, riprendono i punti essenziali della Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma del giugno 1972 sull'ambiente umano. A tal proposito, appare opportuno ricordare che nel citato Primo PAA si è concretata la decisione di principio assunta solennemente in occasione del Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 dagli Stati che avevano dichiarato che «la crescita economica non è fine a sé stessa», sottolineando al contempo di voler dedicare «un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo».

⁸ In tal senso v. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 62.

⁹ Per un approfondito esame del rapporto intercorrente tra diritti fondamentali e libertà economiche garantite dai Trattati alla luce del nuovo art. 6 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona, v. *ex multis* R. MASTROIANNI, *Diritti dell'uomo e libertà economiche fondamentali nell'ordinamento dell'Unione europea: nuovi equilibri?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2011, p. 319 ss.

⁹ Sul concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito del sistema giuridico comunitario v. P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss., ove l'Autrice sottolinea il «carattere tridimensionale» del concetto di sviluppo sostenibile (sviluppo economico, progresso sociale e tutela ambientale); U. LEANZA, *Il principio dello sviluppo sostenibile e il «Sistema di Barcellona»*, *ivi*, p. 279 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 13 ss.; P. FOIS, *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 353 ss.

¹¹ Il processo di armonizzazione degli ordinamenti interni degli Stati membri UE in materia di diritto dell'ambiente, avviato negli anni che hanno preceduto l'Atto Unico europeo, è riconducibile ad una pluralità di fattori, tra cui certamente rilevano alcune direttive «isolate» sul ravvicinamento delle legislazioni adottate in materia ambientale (v. direttiva 67/548/CEE; direttiva 70/220/CEE; direttiva 72/306/CEE), le sentenze emanate in questo ambito dalla Corte di giustizia e la formulazione, a livello di Unione, di principi ispiratori (tra cui quello di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte ed il principio «chi inquina paga»), che hanno in progresso di tempo influenzato i sistemi nazionali. Per un approfondito esame dei principi della politica ambientale comunitaria di cui all'art. 191 § 2 TFUE, v. *amplius*, P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., pp. 74-80; F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2017, p. 137 ss.

¹² Adottato con la Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 novembre 1973, in *GUCE* C 112 del 20 dicembre 1973, p. 1 ss. Sui primi sviluppi della politica ambientale della Comunità v. *amplius* R. GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, p. 151 ss.; N. M. L. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003.

Con l'Atto Unico europeo del 1986, dunque, erano stati elevati al rango di diritto primario gli obiettivi ed i principi di cui al Primo PAA che, seppur privo di efficacia obbligatoria, rifacendosi al Preambolo¹³ ed all'art. 2 TCEE, riconosceva espressamente il *principio di integrazione* delle esigenze ambientali nelle diverse politiche della Comunità (oggi Unione). Nonostante l'assenza di un espresso riferimento all'ambiente, esso sottolineava l'importanza di un «miglioramento costante delle condizioni di vita», di uno «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità», di un «miglioramento sempre più rapido del tenore di vita», nonché l'opportunità di valutare al contempo le conseguenze sulla qualità della vita e sull'ambiente naturale di tutte le misure adottate o previste a livello nazionale o comunitario¹⁴.

Con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁵, il principio secondo cui l'Unione europea «si adopera per uno sviluppo sostenibile dell'Europa» fondato principalmente «su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» ex art. 3 TUE, riceve oggi un'articolata disciplina agli artt. 11¹⁶ e 191-193 TFUE¹⁷ in cui vengono analiticamente delineati gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale¹⁸.

In particolare, il principio di integrazione è oggi disciplinato dall'art. 11 TFUE (ex art. 6 TCE), ai sensi del quale: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere *integrate* nella definizione e nell'attuazione delle politiche ed azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»¹⁹. Al riguardo, alcuni autori hanno condivisibilmente ritenuto che – in seguito alle modifiche introdotte da prima con il Trattato di

¹³ Già nel Preambolo del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, accanto all'obiettivo di «assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale» degli Stati membri, era individuato come «scopo essenziale» anche «il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli».

¹⁴ Cfr. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 68-69.

¹⁵ M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008, p. 505 ss.

¹⁶ Sul principio di integrazione v. P. A. PILLITU, *Commento all'art. 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 174 ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 408 ss.; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, p. 151; D. GRIMEAUD, *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, in *European Environmental Law Review*, 2000, p. 207 ss.

¹⁷ Cfr. P. A. PILLITU, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1107 ss.; S. AMADEO, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1616 ss.

¹⁸ In dottrina è stato osservato che «la politica ambientale dell'Unione è concepita con un elevato grado di flessibilità, capace di adattarsi, con misure differenziate, alla diversità delle situazioni che possono crearsi». Cfr. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 98. Per un approfondito esame dei caratteri dell'applicazione differenziata v. ID., *Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2011, p. 25 ss.

¹⁹ Una parte della dottrina ritiene che la nuova formulazione contenuta nell'art 11 del TFUE (ex art. 6 TCE), sebbene comporti un significativo allargamento dell'ambito di applicazione potenziale del principio di integrazione, potrebbe diluirne la portata in assenza di un collegamento ad un elenco ben definito di politiche. In questo senso, si vedano M. MONTINI, M. C. ALBERTON (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008.

Maastricht del 1992²⁰ e poi con il Trattato di Amsterdam del 1997²¹ al citato art. 130R TCE, come definito dall'Atto Unico europeo – il principio di integrazione, in ragione della sua natura “trasversale”, costituisca «il più importante di tutti i principi»²² operanti nel settore ambientale.

Alla luce di quanto appena precisato il presupposto da cui, a parere di chi scrive, occorre muovere per poter analizzare compiutamente i più recenti sviluppi²³ in materia di diritto europeo dell'ambiente, è rappresentato proprio dalla presa di coscienza che un mercato unico equilibrato e funzionale agli interessi dei cittadini europei²⁴ non possa prescindere dal considerare anche le specifiche esigenze in tema di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile nell'attuazione di tutte le politiche europee²⁵. Ciò in quanto la valorizzazione della dimensione ambientale nell'insieme delle politiche europee²⁶ costituisce certamente un aspetto peculiare del più complesso tema dell'integrazione delle questioni ambientali nell'azione dell'UE, contribuendo a porre in evidenza, per un verso, la spiccata interdipendenza tra le diverse politiche e, per altro verso, la trasversalità della materia ambientale²⁷.

Ciò detto, deve tuttavia evidenziarsi come, malgrado la più precisa enunciazione del principio di integrazione introdotta con il Trattato di Amsterdam²⁸, la formulazione di cui all'art.

²⁰ Nella formula figurante nel TCE, come modificato a Maastricht, alla Comunità viene assegnato il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità» ed «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente».

²¹ Nella più ampia formulazione inserita nell'art. 6 TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam, è previsto che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

²² V. L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2000, p. 90; T. KRÄMER, *Sustainable Development in the EC*, in H. BUGGE E C. VOIGT (eds), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008, p. 379 ss.

²³ V. *infra* §§ 2,3 e 4.

²⁴ In ordine alla convergenza degli obiettivi europei in materia di libero mercato e di diritti fondamentali v. *amplius* G. CAGGIANO, *La «filigrana del mercato» nello status di cittadino europeo*, in *Le nuove frontiere della cittadinanza*, Bari, 2011, p. 226 ss. Con specifico riferimento al diritto europeo dell'ambiente v. G. ADINOLFI, *Alla ricerca di un equilibrio tra interessi economici e tutela dell'ambiente nella politica commerciale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 14 maggio 2017.

²² In tal senso v. M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 1/2013, p. 227 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 235 ss.

²⁶ Con specifico riferimento alla politica di coesione economica, sociale e territoriale, anch'essa richiamata dall'art. 3 TUE, sia consentito rinviare a M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 39 ss.; ID., *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2015, p. 599 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, II, Firenze, 2016, p. 9 ss.; P. L. PORTULARI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in *Federalismi*, 22/2016; F. SPAGNUOLO, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in S. CIMINI, D. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2011, p. 167 ss.; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, p. 87 ss.; F. BENCARDINO, *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Milano, 2007, p. 53 ss.

²⁴ Cfr. A. PERFETTI, *Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale*, in *DPCE online*, 2/2019, p. 1017 ss.

²⁸ In merito alle “priorità ambientali” di una strategia europea volta a contribuire “all'integrazione delle tematiche ambientali in tutte le politiche comunitarie”, si veda il Sesto Programma d'Azione in materia di ambiente. In dottrina cfr. F. FONDERICO, *Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e “strategie tematiche”*, in *Riv. giur. ambiente*, 2007, spec. p. 703 ss.

11 TFUE appaia ancora oggi poco incisiva dal momento che si limita sostanzialmente a porre in capo alle istituzioni europee ed agli Stati membri unicamente l'obbligo di "tener conto" delle esigenze legate alla protezione ambientale quando agiscono rispettivamente per definire il contenuto delle politiche ed assicurarne l'attuazione²⁹.

Ed invero, occorre rilevare sin da ora come il principale limite che si riscontra nell'ambito del diritto ambientale dell'UE è rappresentato dall'assenza nel contesto unionistico di previsioni idonee a conferire ai singoli un diritto individuale al raggiungimento dei suddetti obiettivi³⁰. D'altra parte, lo stesso art. 11 TFUE non presuppone necessariamente una prevalenza *tout court* delle esigenze ambientali rispetto ad altri interessi tutelati dal diritto dell'UE; esse, infatti, sono piuttosto chiamate ad operare come "parametro-guida" per l'esercizio delle competenze dell'Unione nella materia *de qua* ex art. 191 TFUE, ma non assumono *ex se* efficacia vincolante³¹.

In merito all'«inverdimento» delle politiche ed azioni dell'UE ed all'efficacia delle previsioni di cui all'art. 11 TFUE in materia ambientale, in dottrina è stato posto in evidenza come la stessa discenda sostanzialmente dal riconoscimento, ad opera degli studiosi, della natura giuridica vincolante o meno del principio di integrazione³². Al riguardo deve osservarsi che, sebbene si ritenga condivisibile l'orientamento secondo cui al principio d'integrazione debba riconoscersi pari efficacia vincolante rispetto agli altri principi della politica ambientale europea di cui all'art. 191 § 2 TFUE, appare al contempo innegabile l'ampia discrezionalità di cui, trattandosi di una decisione di natura "politica", le istituzioni UE (e, quindi, anche gli Stati membri) continuano a disporre nell'applicazione del principio in esame.

Anche dall'esame della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) emerge invero la chiara volontà degli Stati membri di evitare formulazioni che favoriscano la configurazione nell'ordinamento dell'Unione di un diritto soggettivo "all'ambiente" da riconoscersi ad ogni

²⁹ Sul punto autorevole dottrina ha posto in evidenza «la forza propulsiva» del principio di integrazione, che «non riguarda soltanto la tutela dell'ambiente, ma anche il suo miglioramento». In tal senso v. B. NASCIBENE, *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. NASCIBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, p. 35. Secondo alcuni autori, la peculiare natura trasversale di tale principio, lo ricondurrebbe al novero dei principi fondamentali del diritto ambientale europeo. In tal senso v. R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Vol. I., Padova, 2012, p. 156.

³⁰ In tal senso v. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 101 ss., in cui l'Autore evidenzia come «anche sul piano processuale i diritti riconosciuti ai singoli sono alquanto limitati, risultando escluse le azioni contro gli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione, mentre per quelle tendenti a far constatare l'illegittimità degli atti normativi, l'art. 263 TFUE pone una serie di rigide condizioni al loro esercizio». Tale affermazione trova pieno riscontro in una risalente pronuncia della Corte di giustizia, poi confermata dalla successiva giurisprudenza europea. Cfr. Corte giust., 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17, in cui era stata fornita dai giudici di Lussemburgo un'interpretazione restrittiva dell'attuale art. 263 TFUE, volta ad ammettere i ricorsi dei singoli aventi ad oggetto le decisioni delle istituzioni comunitarie soltanto ove le stesse siano emesse «nei loro confronti», ovvero se tali decisioni anche se adottate nei confronti «di altre persone» (con esclusione degli Stati), riguardino «direttamente ed individualmente» i ricorrenti.

³¹ In dottrina v. J. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law – After Lisbon*, Groningen, 2011; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista di Diritto dell'Ambiente*, 2012, 62 ss.; R. ROTA, *Brevi note sui «nuovi» principi di tutela ambientale*, in www.astrid-online.it, 2009; M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, 467 ss.

³² Cfr. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 80, secondo il quale l'applicazione del principio di integrazione ad opera delle istituzioni comunitarie, poiché trattasi di principio avente natura «non meno vincolante rispetto agli altri principi», non risulterebbe «sottratta al controllo degli organi giurisdizionali europei».

essere umano e, in quanto tale, meritevole di tutela. L'art. 37 CDFUE si limita infatti a prevedere che: «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» senza che, tuttavia, sia prevista alcuna sanzione per gli Stati che non dovessero attivarsi in tal senso.

Limite di non poco conto se si considera che, come osservato in dottrina, il principio dello sviluppo sostenibile «costituisce la premessa di quello di integrazione»³³. Se, dunque, sostenibile è lo sviluppo che valorizza e non sacrifica le esigenze di carattere ambientale, di queste ultime dovrà concretamente tenersi conto nella definizione dell'insieme delle politiche di sviluppo. Ciò che, a parere di chi scrive, manca nell'attuale sistema di protezione del diritto europeo *all'ambiente* (e non *dell'ambiente*)³⁴, è la previsione a livello normativo di un'adeguata tutela giurisdizionale nell'ipotesi in cui tale attenzione non dovesse essere adeguatamente garantita dagli Stati o dalle stesse Istituzioni UE.

Non solo. Per quanto concerne la normativa di diritto derivato dell'UE, è possibile parlare di diritti soggettivi in materia ambientale unicamente con riferimento a specifici aspetti (ad esempio l'accesso alle informazioni³⁵ ed alla giustizia³⁶), disciplinati in atti "isolati" (per la maggior parte direttive) che impediscono, per tale ragione, la possibilità di configurare un più complesso e specifico "diritto *all'ambiente*", in cui si riconosca l'intrinseco valore della dimensione ambientale come espressione della dignità dell'uomo in un modello di sviluppo armonico.

In merito alla giurisprudenza europea deve osservarsi che la prima decisione che, a giudizio della prevalente dottrina, viene in rilievo in materia di protezione dell'ambiente pur in assenza di un esplicito riferimento ad esso³⁷, è la nota sentenza *Cassis de Dijon* del 1979³⁸, in cui si sancisce la legittimità di restrizioni alla libera circolazione delle merci in quanto giustificate dalla necessità di rispondere ad «esigenze imperative» tra cui «la protezione della salute pubblica» e «la difesa dei consumatori».

³³ Cfr. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 106.

³⁴ V. *supra* nota 6.

³⁵ Cfr. direttiva 2004/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 recante modifica delle direttive del Consiglio 70/156/CEE e 80/1268/CEE per quanto riguarda la misurazione delle emissioni di biossido di carbonio e il consumo di carburante dei veicoli N, in *GUCE* L 49 del 19.02.2004.

³⁶ Al riguardo, occorre altresì precisare che a seguito dell'adesione dell'UE alla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 (in *GUCE* L 264 del 25 settembre 2006, p. 13 ss.) trovano applicazione, nel diritto dell'UE, i diritti di natura procedurale dettati in materia ambientale dall'art. 4: accesso alle informazioni, partecipazione ai processi decisionali; accesso alla giustizia. In dottrina v. F. ROLANDO, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesouro*, vol. II, Napoli, 2014, p. 1219 ss.; V. ROSSI, *Accesso alla giustizia di organizzazioni non governative per la tutela dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 592 ss.; L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, in A. TANZI, F. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011, p. 55 ss.; M. CERUTI, *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di giustizia e la lunga strada per il recepimento della Convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 113 ss.

³⁷ In tal senso v. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 97.

³⁸ Corte giust., 20 febbraio 1979, causa 120/70, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42.

È tuttavia soltanto sulla scorta delle considerazioni della Commissione sulle conseguenze della sentenza da ultimo citata³⁹, che la Corte di giustizia, in due importanti sentenze rispettivamente del 1985⁴⁰ e 1988⁴¹, aveva affermato che gli ostacoli alla libera circolazione delle merci possono trovare giustificazione nell'esigenza di tutelare l'ambiente, precisando, nella seconda di dette pronunce, che una disposizione nazionale avente questa finalità può essere giustificata «in quanto necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario e proporzionata al fine perseguito, nel senso che essa costituisce il provvedimento che crea meno ostacoli per la libertà degli scambi». Con ciò sostanzialmente ribadendo il principio secondo cui le esigenze di protezione dell'ambiente devono essere *integrate* anche nelle politiche ed azioni comunitarie diverse da quella ambientale, in conformità a quanto disposto dall'allora art. 6 TCE (oggi art. 11 TFUE).

Anche in alcune recenti pronunce la Corte di giustizia UE, avallando l'atteggiamento prudenziale posto in essere dagli Stati membri, si è espressa favorevolmente per l'applicazione della tecnica del bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela⁴² piuttosto che nella direzione del riconoscimento di un autonomo diritto umano all'ambiente. I ricorsi proposti nei confronti degli atti delle Istituzioni europee, infatti, non consentono di accertare decisioni che riconoscano in via esclusiva l'esistenza di un vero e proprio diritto all'ambiente, essendo lo stesso fatto discendere indirettamente da altri diritti tra cui, ad esempio, il diritto alla vita privata⁴³.

La Corte – raramente chiamata a pronunciarsi su casi che avessero diretta ed esclusiva attinenza con violazioni del diritto dell'UE in materia ambientale – appare piuttosto orientata a negare l'esistenza di un simile diritto individuale da riconoscersi in capo ai singoli⁴⁴ e che gli stessi possano far valere nei confronti dello Stato, limitandosi semmai ad una reinterpretazione in chiave ambientale dei diritti esistenti.

In tal modo discostandosi dall'orientamento seguito dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, che in più occasioni ha precisato che sebbene la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non contempli espressamente nel suo articolato un “diritto all'ambiente”, tramite il meccanismo di protezione di origine pretoria c.d. *par ricochet* (tutela indiretta), il riconoscimento di una serie di diritti

³⁹ Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza *Cassis de Dijon*, in *GUCE* C 256 del 3 ottobre 1980.

⁴⁰ Corte giust., 7 febbraio 1985, causa 240/83, *Oli usati*, ECLI:EU:C:1985:59.

⁴¹ Corte giust., 20 settembre 1988, causa 302/86, *Bottiglie danesi*, ECLI:EU:C:1988:421.

⁴² Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott presentate il 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2018:362, in cui viene precisato che un atto adottato dalle istituzioni europee in ossequio all'obbligo di integrazione delle questioni ambientali «non può essere considerato parte della politica in materia ambientale per il mero fatto che esso tiene conto delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, come dovrebbe sempre avvenire ai sensi dell'articolo 11 TFUE», il quale conterrebbe una mera «clausola di raccordo».

⁴³ Corte giust., 5 ottobre 1994, causa C-404/92 P, *X c. Commissione delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1994:361.

⁴⁴ Corte giust., 23 febbraio 1994, causa 236/92, *Cava*, ECLI:EU:C:1994:60, in cui con riferimento alla sussistenza di un diritto soggettivo ai sensi della direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975 in materia di rifiuti, la Corte di giustizia ha precisato che il “carattere programmatico” dell'art. 4 della citata direttiva non consente di conferire diritti individuali che i singoli possano far valere nei confronti dello Stato.

garantiti dalla CEDU (diritto alla vita⁴⁵, alla salute, al domicilio⁴⁶, alla proprietà privata, alla vita privata⁴⁷, diritto all'informazione) presuppone comunque l'osservanza, da parte degli Stati, di determinate norme sul piano ambientale. In tal modo enunciando il principio di diritto secondo cui l'effettivo rispetto di tali diritti implica conseguentemente il diritto da riconoscersi in capo ai singoli di esigere che l'ambiente venga adeguatamente protetto⁴⁸.

2. Le prospettive del *Green Deal*.

Il *Green Deal* europeo⁴⁹ è l'ambiziosa strategia per la crescita presentata, su richiesta del Consiglio⁵⁰, dalla Commissione europea nel dicembre 2019 e recentemente approvata, non senza difficoltà, dal Consiglio europeo e dal Parlamento⁵¹. Essa sancisce l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente ponendo la difesa di questi ultimi come presupposto ed obiettivo trasversale di ogni futura iniziativa UE⁵² al fine «di riconciliare l'economia con il pianeta».

⁴⁵ Cfr. Corte EDU, 24 gennaio 2019, *Cordella e a. c. Italia*, con commento di S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, 3, p. 152 ss.; Corte EDU, 25 marzo 2015, *Smalini c. Italia*; Corte EDU, 3 luglio 2012, *Martinez Martinez e Maria Pino Manzano c. Spagna*; Corte EDU, 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*; Corte EDU, 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italia*; Corte EDU, Grande Camera, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*; Corte EDU, 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, in cui viene sancito per la prima volta il diritto inviolabile ad un ambiente salubre privo di inquinamento e rispettoso dalla salute.

⁴⁶ Secondo l'interpretazione fornita in progresso di tempo dalla Corte EDU, la nozione di domicilio ha assunto una portata estensiva tanto che il domicilio non è da intendersi limitato unicamente all'abitazione in senso materiale, ma anche al diritto dell'individuo di godere pacificamente della stessa senza interferenze che comportino un'alterazione del suo benessere psicofisico. Sul punto, cfr. Corte EDU, 16 novembre 2002, *Moreno Gomez c. Spagna*; Corte EDU, 26 agosto 1997, *Hatton e altri c. Regno Unito*; Corte EDU, 21 febbraio 1990, *Powell e Rayner c. Regno Unito*; Corte EDU, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*.

⁴⁷ Cfr. Corte EDU, 14 febbraio 2008, *Hadri-Vinnet c. Svizzera*; Corte EDU, 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*. In ordine alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritto al rispetto della vita privata e familiare in relazione alla tutela dell'ambiente, v. V. ESPOSITO, *Diritto ambientale e diritti umani*, in *Diritto penale contemporaneo*, 12 novembre 2012, p. 3 ss.; A. SIRONI, *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, I/2011, p. 5 ss.; C. PITEA, *Protezione dell'ambiente e tutela dei diritti umani*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 148 ss.

⁴⁸ Cfr. Corte EDU, 23 novembre 1993, *Zauder c. Svezia*. In dottrina v. J. H. ALBERS, *Human Rights and Climate Change. Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations*, in *Security and Human Rights*, 28/2018, p. 113 ss.; A. E. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 23, 3/2012, p. 613 ss.; A. E. BOYLE, M. R. ANDERSON, *Human Rights approaches to environmental protection*, Oxford, 2003.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal* europeo, COM(2019)640 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

⁵⁰ In data 4 ottobre 2019, il Consiglio – basandosi sulla Nuova Agenda Strategica dell'UE 2019-2024 adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019 (in <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>), che insiste sull'impellente necessità di costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero – ha adottato conclusioni dal titolo «Invertire le tendenze insieme» (in <https://www.consilium.europa.eu/media/40927/st12795-2019.pdf>), che offrono orientamenti per le politiche dell'UE in materia di ambiente e cambiamenti climatici nel periodo 2021 – 2030, invitando la Commissione a presentare, al più tardi entro l'inizio del 2020, una proposta ambiziosa e mirata relativa all'ottavo programma d'azione per l'ambiente (PAA).

⁴⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, EUCO 29/19 e risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal* europeo del 15 gennaio 2020, 2019/2956 (RSP).

⁵² Cfr. M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020, pp. 379-394.

L'Unione europea – come affermato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen⁵³ al momento della definizione degli interventi da attuare nell'imminente futuro – è chiamata a guidare questa transizione «verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale, adeguando l'economia sociale di mercato alle nuove ambizioni dell'epoca attuale»⁵⁴, salvaguardando «i valori comuni e promuovendo lo Stato di diritto»⁵⁵.

Al riguardo la Commissione europea, nella consapevolezza della responsabilità di cui è investita e della complessità della sfida globale in materia di tutela dell'ambiente, nel programma di lavoro del 29 gennaio 2020⁵⁶ ha sottolineato che la salvaguardia del clima e dell'ambiente – che per definizione rappresentano un problema transfrontaliero – costituisce «una responsabilità collettiva, non più facoltativa e procrastinabile» ed ha invitato tutti gli Stati membri, le Istituzioni UE e nazionali ed i soggetti pubblici e privati, ad attivarsi per favorire tale necessario cambiamento⁵⁷. L'obiettivo dichiarato del *Green Deal* è segnatamente quello di raggiungere entro il 2050 la neutralità climatica, ovvero sia l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra attraverso «un nuovo e più efficace coordinamento tra le politiche ambientali, economiche e sociali volte a porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della crescita economica dell'UE»⁵⁸.

In particolare, la finalità della nuova strategia europea per la crescita consiste nel limitare il riscaldamento globale ad 1,5° C ed evitare una perdita massiccia di biodiversità mediante un *Meccanismo per la transizione giusta*⁵⁹ che dovrà essere appositamente sviluppato dalle istituzioni UE per agevolare le regioni europee, le industrie ed i lavoratori che risentiranno maggiormente, sotto il profilo economico, del raggiungimento della neutralità carbonica. Tale transizione verso un'economia verde, che dovrà essere «giusta ed inclusiva»⁶⁰ mira inoltre a

⁵³ Cfr. gli orientamenti politici della Presidente eletta Ursula von der Leyen per la prossima Commissione europea 2019-2024, "Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa", in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf, p. 4.

⁵⁴ Una delle ragioni che si pongono a fondamento del *Green Deal* è certamente rappresentata dall'esigenza di contrastare le disuguaglianze economiche e sociali che hanno ormai raggiunto livelli insostenibili. Sul punto v. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 45, secondo la quale: «le disuguaglianze sono strettamente collegate alla crisi climatica, ecologica ed ambientale in quanto il 10% della popolazione mondiale più ricca è responsabile del 49% di tutte le emissioni»; A. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, London-New York, 2019, p. 31 ss., secondo la quale: «il cambiamento dell'attuale sistema monetario e finanziario è strettamente legato alla transizione ecologica».

⁵⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 gennaio 2020, Programma di lavoro della Commissione 2020. "Un'Unione più Ambiziosa", COM(2020)37 final, cit.

⁵⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Programma di lavoro della Commissione 2020 "Un'Unione più ambiziosa", COM(2020)37 final, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

⁵⁷ In tal modo, la Commissione europea pare aver condiviso i *desiderata* dei nuovi movimenti ambientalisti, che auspicano una decisa inversione della politica economica globale in favore di una maggiore equità e giustizia sociale che deve necessariamente attuarsi attraverso un vero e proprio progetto di transizione ecologica. Sul punto cfr. A. PETTIFOR, *Prefazione I, Green deal un progetto per la giusta transizione europea*, in www.gndforeurope.com, 2019, p. 1 ss.

⁵⁸ Appare dunque evidente la riproposizione nell'ambito della nuova strategia per la crescita di cui al *Green Deal* degli intenti di cui alla ricordata decisione di principio assunta dagli Stati membri in occasione del Vertice di Parigi del 1972 e nel Primo PAA. V. *supra* § 1.

⁵⁹ V. *infra* § 3.

⁶⁰ Sul tema della dimensione sociale europea v., *ex multis*, M. FAIOLI, *Sul significato sociale della dimensione europea*, in *Federalismi*, 18/2019, p. 2 ss.; M. C. CARTA, *La cittadinanza sociale europea: un percorso incompiuto*,

proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE ed a salvaguardare la salute ed il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale.

In più occasioni la Commissione europea ha precisato che «al centro del *Green Deal* ci sono le persone» e che «il pilastro europeo guiderà gli interventi volti a garantire che nessuno sia escluso da questo processo»; con ciò ponendo in marcata evidenza come per la realizzazione dell'obiettivo della componente economico-sociale della transizione, sarà prioritario coniugare equità sociale, sostenibilità e crescita economica, che «sarà dissociata dall'uso delle risorse»⁶¹.

In linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁶², il *Green Deal* – che prosegue e rafforza il percorso virtuoso a tutela dell'ambiente⁶³ intrapreso dall'UE già da diversi anni⁶⁴ – presuppone un ripensamento globale della politica economica europea in chiave eco-sostenibile ed aspira a realizzare la più importante rivoluzione ambientale dell'UE.

Con tale nuova strategia di crescita l'UE, in quanto *leader* mondiale nella lotta ai cambiamenti climatici ed al degrado ambientale, rivendica orgogliosamente il proprio ruolo di guida nella promozione di una politica concertata e globale in materia di ambiente⁶⁵. In

in *Diritto&Storia*, 16/2018, p. 1 ss.; D. DIVERIO, *Il ruolo degli Stati nella definizione del modello sociale europeo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2015, p. 515 ss.; M. FAIOLI, *Sul significato sociale della dimensione europea*, in *Federalismi*, 18/2019, p. 2 ss.

⁶¹ Cfr. COM(2019)640 final, cit., § 1.

⁶² Risoluzione n. 70/1, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, in <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Avviata ufficialmente nel 2016, l'Agenda intende orientare gli interventi fino al 2030 inglobando 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile – *Sustainable Development Goals* (SDGs) – per un totale di 169 *target*.

⁶³ Per un inquadramento generale della materia si vedano, *ex multis*, E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, II ed., p. 243 ss.; G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 227 ss.; P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 61 ss.; L. KRÄMER, *Eu Environmental Law*, London, 2016, VIII ed., p. 329 ss.; G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013; L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 251 ss.; B. NASCIBENE, *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. NASCIBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione Europea*, 2012 p. 35 ss.; M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, cit., p. 508 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali*, in R. FERRARA, P. M. VIPIANA (a cura di), *"I nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, 2002, p. 267 ss.; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2000, p. 66 ss.; P. A. PILLITU, *Profili costituzionali della tutela ambientale dell'ordinamento comunitario europeo*, 1992, p. 57 ss.

⁶⁴ A titolo esemplificativo, ci si riferisce alle misure di attuazione del VI Programma d'azione ambientale, che individuava la lotta al cambiamento climatico come settore prioritario del proprio intervento (2002), alla riduzione del 23% delle emissioni di gas serra e alla contestuale crescita dell'economia del 60% registrate tra il 1990 e il 2018. Merita, altresì, ricordare che l'UE è stata tra i principali promotori della *green economy* al Vertice mondiale ONU di Rio+20 (2012).

⁶⁵ La situazione a livello internazionale appare particolarmente complessa: l'UE è, infatti, responsabile solo del 9% delle emissioni globali, mentre le economie di Cina ed USA per circa il 45% delle emissioni nocive. Con ciò volendo significare che all'UE non basteranno i pur ambiziosi e lodevoli impegni assunti sul piano interno, ma sarà altresì fondamentale avviare sul piano internazionale un processo multilaterale che coinvolga soprattutto i più grandi emettitori, proseguendo il cammino intrapreso in occasione³³ della Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici (UNFCCC), firmata a Rio de Janeiro nel 1992, col successivo Accordo di Parigi del 2015 (COP21) e, da ultimo, con la Conferenza delle Parti di Madrid del dicembre 2019 (COP25). La prossima COP26 si terrà a Glasgow dall'1 al 12 novembre 2021, in vista della quale la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica per un "*Patto sul clima*".

particolare, è segnatamente intenzione dell'esecutivo europeo essere in prima linea nel coordinamento degli sforzi internazionali al fine di porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE.

Il *Green Deal* europeo riafferma l'ambizione della Commissione di rendere l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 con un abbattimento del 50/55% rispetto ai livelli del 1990 già entro il 2030 ed aspira a trasformare le sfide climatiche ed ambientali in opportunità in tutte le politiche europee, rendendo la transizione equa ed inclusiva per tutti i cittadini europei.

Un primo elemento di novità rispetto al passato è dunque rappresentato dall'ammissione dell'insufficienza dei risultati sinora ottenuti con le attuali politiche in tema di riduzione delle emissioni climalteranti nonché, soprattutto, dalla annunciata accelerazione verso la sostenibilità da attuarsi attraverso una stretta sinergia tra interventi, investimenti ed innovazione⁶⁶. A tal fine, precisa la Commissione, occorrerà coinvolgere «tutti gli attori interessati: istituzioni politiche europee chiamate a dettare una normativa *ad hoc*, riforme nazionali, dialoghi con le parti sociali e cooperazione internazionale»⁶⁷.

3. L'European Green Deal Investment Plan ed il Just Transition Mechanism. Considerazioni critiche.

Un secondo elemento di novità si coglie certamente sotto il profilo operativo: il *Green Deal*, infatti, si compone di un corposo pacchetto di proposte legislative⁶⁸, piani d'azione e strumenti finanziari atti a rendere più ecosostenibili settori chiave quali i trasporti, la produzione energetica, l'industria e, più in generale, lo stile di vita dei cittadini europei, riducendo il consumo di risorse naturali e le emissioni nocive.

Al momento, tuttavia, in ragione delle numerose variabili che potrebbero inficiarne il buon esito (alcune delle quali già manifestatesi⁶⁹) e della cautela dovuta all'attesa della fase attuativa, il cammino del *Green Deal* appare certamente non scevro di ostacoli. In primo luogo, per quanto riguarda la copertura finanziaria, occorrerà attendere l'entità della dotazione destinata al *Green Deal* dal bilancio pluriennale, che sarà definita nel 2021⁷⁰.

⁶⁶ Al riguardo vi è chi ritiene che l'obiettivo perseguito dall'Unione sia, per ora, meno radicale di quanto auspicato anche dagli economisti, secondo i quali la trasformazione del sistema del c.d. *capitalismo finalizzato*, dovrebbe fondarsi sulla consapevolezza che la finanza, l'economia e l'ecosistema sono strettamente interconnessi e, in quanto tali, devono essere modificati congiuntamente. In tal senso cfr. M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente, tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2019, p. 159 ss.

⁶⁷ COM(2019)640 final, par. 2.1, p. 4.

⁶⁸ Cfr. F. MUNARI, *Do Environmental Rules and Standard Affect Firms' Competitive Ability?*, in *European Papers*, 1/2019, p. 207 ss., in cui l'Autore sottolinea come la recente legislazione europea, basata sull'obbligo di rispettare standard ambientali sempre più elevati, abbia certamente favorito e migliorato la competitività delle imprese dell'UE nei mercati globali.

⁶⁹ In riferimento alla frattura interna creata sul piano politico dalla Polonia v. *infra* § 5.

⁷⁰ Sul punto, in senso critico, cfr. Y. VAROUFAKIS, D. ADLER, *The EU's Green Deal Is a Colossal Exercise in Greenwashing*, in *The Guardian*, 7 febbraio 2020, reperibile su www.theguardian.com, secondo il quale il *Green Deal* europeo non è altro che «una colossale operazione di *green washing*» volta a preservare l'economia esistente, senza in realtà mobilitare capitale nuovo, limitandosi ad attingere a fondi pubblici esistenti ed a «promettere» di mobilitare maggiori investimenti privati nel corso degli anni.

Ad ogni buon conto, la Commissione ha elaborato una stringente *tabella di marcia*⁷¹ con la previsione di oltre 50 azioni volte a promuovere l'uso efficiente delle risorse passando ad un'economia pulita e circolare ed a ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Gli obiettivi a medio e lungo termine in essa previsti consistono dapprima nella riduzione di almeno il 50-55% (2020-2030) e, in seguito, nell'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. Nello specifico, ad oggi, l'esecutivo europeo ha presentato le seguenti proposte: le [strategie per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno](#) (8 luglio 2020)⁷²; la [strategia sulla biodiversità per il 2030](#) (20 maggio 2020)⁷³; la [strategia "dai campi alla tavola"](#) (20 maggio 2020)⁷⁴; la strategia industriale europea (10 marzo 2020); [il piano d'azione per l'economia circolare](#) (11 marzo 2020)⁷⁵; [il piano di investimenti](#) ed [il meccanismo per una transizione giusta](#) (14 gennaio 2020).

In particolare, con riferimento ad uno degli aspetti innovativi di maggiore complessità, vale a dire quello degli investimenti, attraverso l'*European Green Deal Investment Plan* (EGDIP), indicato anche come *Sustainable Europe Investment Plan* (SEIP)⁷⁶, la Commissione prevede la mobilitazione di oltre 1000 mld€ nei prossimi 10 anni, attraverso una stretta sinergia tra investimenti pubblici e privati. A tal fine, l'esecutivo europeo ha suggerito di destinare il 25% del prossimo bilancio a lungo termine 2021-2027 ai finanziamenti per il clima con molteplici programmi quali Orizzonte Europa, fondo LIFE e fondi strutturali (Fondo di Coesione, FESR, FSE, FEAOG). Il piano intende altresì beneficiare dei contributi dei bilanci nazionali ai progetti UE, degli investimenti pubblici e privati mobilitati tramite *Invest-EU*⁷⁷ e dei fondi ETS (Fondo per la modernizzazione e Fondo per l'innovazione).

⁷¹ V. Allegato della comunicazione sul Green Deal europeo. Tabella di marcia — Azioni chiave, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>.

⁷² L'obiettivo è quello di addivenire ad un settore energetico pienamente decarbonizzato, più efficiente ed interconnesso. V. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/clean-energy_en.

⁷³ La *EU Biodiversity Strategy for 2030* prevede, in sintesi, impegni ed azioni specifici da realizzare entro il 2030, tra cui: l'istituzione di una rete più ampia di aree protette a livello dell'UE sulla terra e in mare; un piano dell'UE per il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 e la loro gestione sostenibile mediante l'eliminazione dei fattori chiave della perdita di biodiversità; misure per consentire il necessario cambiamento trasformativo nel processo decisionale pubblico e aziendale; misure volte ad affrontare la sfida della biodiversità globale. Cfr. https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm.

⁷⁴ Tra gli obiettivi chiave della strategia per la sostenibilità alimentare: la riduzione del 50% dell'uso dei pesticidi chimici e di almeno il 20% dei fertilizzanti; la riduzione del 50% delle vendite di antimicrobici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura; la destinazione di almeno il 25% della superficie agricola all'agricoltura biologica. V. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200519STO79425/la-strategia-dell-ue-per-costruire-un-sistema-alimentare-sostenibile>.

⁷⁵ Il piano illustra nuove iniziative che interessano l'intero ciclo di vita dei prodotti e si fonda sull'ambizione di creare prodotti sostenibili che durino nel tempo. Per un approfondimento cfr. file:///C:/Users/Utente/Downloads/EU_Greendeal_Circular_economy_it.pdf.

⁷⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 gennaio 2020, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile, Piano di investimenti del Green Deal europeo COM(2020)21 final, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17.

⁷⁷ V. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Programma InvestEU, del 29 maggio 2020, COM(2020) 403 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0403&from=EN>, avente quale obiettivo quello di mobilitare fino a 45 mld€ di investimenti, attrarre investimenti privati a beneficio delle regioni interessate, ad esempio nei settori dell'energia sostenibile e dei trasporti ed aiutare le economie locali a individuare nuove fonti di crescita. Si tratta del nuovo programma per incrementare finanziamenti su crescita ed occupazione, favorendo l'accesso ai finanziamenti dal 2021 al 2027. Esso, riunendo in un unico programma i finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie, sostituirà l'attuale FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici).

Accanto al EGDIP, per garantire che la transizione avvenga in modo equo ed al fine di fornire una risposta concreta alle preoccupazioni degli Stati membri, delle regioni e delle imprese che saranno particolarmente colpite dalla “transizione verde” e subiranno una profonda trasformazione socioeconomica essendo la loro economia ancora fortemente dipendente da attività di alta intensità di carbonio, la Commissione ha altresì previsto l’istituzione del c.d. *Just Transition Mechanism*⁷⁸. Si tratta di un nuovo meccanismo per una transizione climaticamente neutra, verde, competitiva ed inclusiva, che fornirà loro un sostegno pratico e finanziario mirato, volto a generare gli investimenti locali necessari. Attraverso questa piattaforma sarà offerta anche assistenza tecnica agli Stati membri ed agli investitori attraverso il coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali competenti, dei partner sociali e delle organizzazioni non governative. Detto meccanismo si articolerà in tre fonti di finanziamento: il *Fund Transition Mechanism*⁷⁹, a cui saranno destinati circa 7,5 mld€ in aggiunta al bilancio UE a lungo termine e che dovrà essere integrato con risorse nazionali supplementari; il citato Programma *Invest-EU*⁸⁰, che rappresenterà circa il 30% degli investimenti da destinarsi principalmente ad incrementare crescita ed occupazione; ed uno strumento di prestito per il settore pubblico che ambisce a mobilitare investimenti per circa 30 mld€.

A parere di chi scrive, il principale limite del citato Fondo europeo per la transizione è rappresentato dal fatto che esso sarà alimentato da cofinanziamenti nazionali e regionali che verranno trasferiti dai fondi per lo sviluppo regionale e sociale (FESR e FSE+), con evidente rischio di compromissione delle politiche di coesione volte a ridurre il divario socio-economico delle regioni europee caratterizzate da una crescita più lenta ed insufficiente⁸¹. In tale ottica, le regioni che attualmente beneficiano di tali risorse a stretto giro potrebbero subire una diminuzione delle stesse (peraltro già assegnate), con evidente danno per il già debole tessuto economico. Sotto il profilo economico, il rischio è, dunque, che seppur fondato su encomiabili intenzioni, il *Green Deal* possa limitarsi a rappresentare un mero manifesto dell’UE sia in ragione del fatto che i fondi non paiono essere quelli “pubblicizzati”, sia perché in concreto la Commissione non pare intenzionata a modificare il sistema finanziario.

Tra le ulteriori misure che si intendono adottare sono previsti anche il possibile scorporo degli investimenti sostenibili dal calcolo del *deficit*, un’eventuale modifica della normativa europea sugli aiuti di Stato e revisioni del Piano europeo per gli investimenti sostenibili adottato dal collegio dei commissari europei entro la fine del 2021.

⁷⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta, del 14 gennaio 2020, COM(2020)22 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020PC0022>.

⁷⁹ Per poterne beneficiare gli Stati membri dovranno individuare i territori ammissibili mediante appositi piani territoriali per una transizione giusta, di concerto con la Commissione. Dovranno inoltre impegnarsi a integrare ogni euro versato dal Fondo con contributi dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo Plus, nonché con risorse nazionali supplementari. Ciò dovrebbe tradursi in finanziamenti totali dell’ordine di 30-50 mld€, che mobiliteranno a loro volta ulteriori investimenti. Per un approfondimento v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_17.

⁸⁰ V. *supra* nota 77.

⁸¹ Sul punto v. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, cit., p. 51, in cui l’A. evidenzia che: “per ogni euro ricevuto per il *Green New Deal* ogni Stato membro dovrebbe trasferire da 1,5 a 3 euro di fondi UE già assegnati, fondi che, comunque, potrebbero essere sottratti per far fronte alle emergenze, per migliorare le infrastrutture e per il sostegno sociale da canalizzare verso le regioni più svantaggiate.

Degna di nota, infine, la possibile trasformazione della Banca europea per gli investimenti (BEI) in “banca per il clima”⁸². La BEI ha infatti adottato una strategia *fossil free* secondo cui, a partire dal 2021, non finanzia alcun progetto legato a combustibili fossili (carbone, petrolio e gas naturale)⁸³.

Da ultimo, quale ulteriore elemento di novità di rilievo, il fatto che il *Green Deal* rappresenterà uno dei principali strumenti che il Parlamento europeo intende utilizzare per fronteggiare la recessione causata da COVID-19⁸⁴. In seguito all’espressa richiesta del PE, la Presidente della Commissione europea, in occasione della Plenaria dello scorso 27 maggio, ha presentato un piano da 750 mld € (*Recovery Fund*) per stimolare l’economia insieme alla nuova proposta per un bilancio più consistente per il periodo 2021-2027 (*Next Generation EU*)⁸⁵, secondo cui il [25% del bilancio dell’UE per il periodo 2021-2027 dovrà essere utilizzato per l’azione climatica](#).

4. Le ragioni di una *Legge europea sul clima*.

Uno degli elementi cardine dell’intera strategia è rappresentato dalla *Legge europea sul clima*⁸⁶: si tratta di una proposta di regolamento che vede come principale elemento di innovazione la previsione dell’obbligo per l’UE di inserire gli obiettivi ambientali (*carbon free*) in tutti i futuri atti di diritto derivato. Ciò al fine di avviare l’auspicato ed improcrastinabile processo di riconversione volto al raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, da realizzarsi senza nuovi vincoli nazionali, ma con misure collettive all’interno dell’Unione.

⁸² In particolare è previsto uno strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, sostenuto dal bilancio dell’UE, che dovrebbe mobilitare investimenti compresi tra 25 e 30 mld€. Sarà finalizzato ad accordare prestiti al settore pubblico, destinati ad esempio agli investimenti nelle reti di teleriscaldamento e alla ristrutturazione edilizia.

⁸³ Per un approfondito esame degli strumenti finanziari per il *Green Deal* v. *amplius*, M. FALCONE, *Il Green Deal*, cit., p. 383 ss.

⁸⁴ Tra tali strumenti, di particolare importanza è il regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 inerente il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all’epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus). Sul punto v. il recente contributo di I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell’Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 14 luglio 2020, p. 123 ss. Sui recenti interventi della Commissione per fronteggiare l’emergenza COVID-19, cfr. R. CAFARI PANICO, *Le misure di aiuto di Stato previste dal D. L. Rilancio*, in *Fieldfisher*, 27 maggio 2020; F. MUNARI, L. CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall’ennesimo travaglio di un’Unione incompiuta*, in *L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive., numero speciale Eurojus*, p. 15 ss.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, del 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, in <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>.

⁸⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima), del 4 marzo 2020, COM(2020)80 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>.

Dette misure consistono negli impegni di riduzione e nei *piani nazionali* già predisposti in conformità al regolamento UE n. 2018/1999⁸⁷, adottato in attuazione degli impegni assunti dall'UE e dagli Stati membri sul piano internazionale. È, infatti, prevista la “possibilità” per la Commissione europea – che dovrà dettare la *traiettoria* (art. 3) di riduzione delle emissioni (non solo CO₂), da correggere ogni 5 anni in conformità alle previsioni di cui all'Accordo di Parigi del 2016⁸⁸ – di procedere periodicamente ad una valutazione rigorosa ed obiettiva dei progressi compiuti dagli Stati e, qualora gli stessi non siano soddisfacenti, la “facoltà” di adottare discrezionalmente le misure necessarie conformemente ai trattati (punti 18 e 19 della proposta di regolamento). In particolare, la Commissione potrà indirizzare “raccomandazioni” (atti non vincolanti) agli Stati membri i cui interventi non saranno coerenti con gli obiettivi UE, esortandoli a predisporre ed attuare strategie di adattamento finalizzate a rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità agli effetti dei cambiamenti climatici⁸⁹.

Tra le novità introdotte dal *Green Deal*, appare infine opportuno evidenziare che, oltre alla proposta della *Legge europea sul clima*, tutte le future iniziative che da esso scaturiranno saranno accomunate dalla previsione per le attività eco-dannose di “disincentivi” quali tasse e aggravii fiscali (ad es. la tassa europea sulla plastica non riciclata) o l'aumento delle accise su carbone, petrolio ed altre fonti fossili utilizzate per produrre energia⁹⁰. Saranno, invece, concesse cospicue agevolazioni fiscali per progetti verdi che favoriscano la riduzione di

⁸⁷ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 328 del 21 dicembre 2018, p. 1 ss.

⁸⁸ Tale accordo è stato raggiunto nel dicembre 2015 nell'ambito della Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici, firmato nell'aprile 2016 da 195 Paesi ed entrato in vigore, dopo la rapidissima ratifica di 184 Paesi, il 4 novembre 2016. Sancisce l'impegno a mantenere l'aumento delle temperature medie entro la fine del secolo al di sotto di 1,5° C e con un limite massimo di 2° C rispetto ai livelli preindustriali. Al riguardo v. P. B. LEWIS, G. COINU, *Climate Change, The Paris Agreement, and Subsidiarity*, in *The J. Marshall Law Review*, 2019, p. 257 ss.; M. FALCONE, *Accordo di Parigi sul clima. Pro e Contro del compromesso raggiunto dalla CoP21*, in *Sud in Europa*, 2016, p. 11 ss.

⁸⁹ COM (2020) 80 final, cit.

⁹⁰ Sull'economia circolare, da ultimo, F. MUNARI, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 77 ss.; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 11 ss.; T. JACKSON, *Fondamenti dell'economia di domani*, in *Equilibri*, n. 1/2019, p. 40 ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e Proc. Amm.*, n. 13/2018, p. 801ss.

emissioni inquinanti e l'eco-sostenibilità di settori come la riconversione energetica⁹¹, l'industria⁹², i trasporti⁹³, l'edilizia⁹⁴, la ricerca&innovazione⁹⁵ e la biodiversità⁹⁶.

5. L'Unione europea verso il riconoscimento di un diritto universale all'ambiente?

Alla luce del discorso sin qui condotto emerge come la strategia per la crescita di cui al *Green Deal* europeo, recentemente avviata dall'Unione in risposta alle pressanti sfide globali relative alla lotta ai cambiamenti climatici ed al degrado ambientale, abbia evidenziato la preminente esigenza di non procrastinare ulteriormente il processo di transizione ecologica globale verso un'economia ed una società eco-sostenibili.

Al *Green Deal* deve, infatti, certamente riconoscersi il merito di aver sottolineato le anomalie e l'insufficienza dei risultati sinora ottenuti con l'attuale modello di sviluppo e di aver promosso, per ovviare a tali criticità, un articolato piano d'azione finalizzato alla riconversione produttiva in chiave *green*.

Alla prospettiva ambientale adottata dall'esecutivo europeo vanno inoltre riconosciuti i meriti, per un verso, di aver dimostrato capacità di reazione e flessibilità, anche rendendo disponibili in tempi brevissimi risorse finanziarie essenziali (volte anche a fronteggiare la crisi sanitaria da COVID-19) e, per altro verso, di aver posto in essere un'efficace campagna comunicativa in grado di attrarre e sensibilizzare i cittadini UE su temi di grande complessità, facendo leva sulla comune apprensione per le problematiche connesse al degrado ambientale. In tal modo favorendo il dialogo tra cittadini ed Istituzioni europee e segnando una controtendenza rispetto al sentimento di disaffezione crescente registrato negli ultimi anni⁹⁷.

Si è visto nello specifico come numerosi e di particolare rilevanza sono gli elementi di novità che, in un'ottica di valorizzazione del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE, sono previsti dal *Green Deal* europeo in materia di *diritto dell'ambiente*: una stringente tabella di marcia con oltre 50 azioni elaborata dalla Commissione al fine di addivenire ad un'economia pulita e circolare ed al ripristino della biodiversità; l'adozione del piano di investimenti EGDIP

⁹¹ Sul tema cfr. F. DONATI, *La Commissione UE tra politica e regolazione dell'energia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, p. 332 ss., F. AMABILI, *L'energia sostenibile*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 368 ss.

⁹² In questo settore, la Commissione intende rivedere le linee guida sugli aiuti di Stato alle industrie energivore, al fine di allineare queste regole al nuovo schema sul mercato ETS del carbonio per il periodo 2021-2030 e contribuire alla riduzione delle emissioni a effetto serra.

⁹³ In tale ambito si punta a ridurre emissioni e inquinamento prodotti dai vettori, implementando la mobilità multimodale automatizzata, basata su sistemi intelligenti di gestione del traffico e sulla diffusione di combustibili alternativi ai fossili. È inoltre prevista per il 2021 la revisione delle direttive sui trasporti e la formulazione di una proposta di standard più stringenti per l'inquinamento atmosferico dei veicoli estendendo il sistema di scambio di quote di emissione al settore marittimo e riducendo gradualmente le quote gratuite assegnate alle compagnie aeree.

⁹⁴ In questo settore il *Green Deal* intende sviluppare la normativa sulla prestazione energetica degli edifici e condurre già dal 2020 una valutazione delle strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine per meglio orientarle ai nuovi obiettivi UE in materia di efficienza energetica.

⁹⁵ In tale ambito è previsto che le piccole e medie imprese (PMI) potranno contare su fondi dedicati, investimenti azionari e servizi di accelerazione d'impresa per perseguire innovazioni all'avanguardia.

⁹⁶ Entro il 2030 è prevista, in proposito, l'affermazione della strategia agro-alimentare "*Farm to Fork*" che mira a garantire la produzione ecosostenibile attenta ad ogni passaggio della filiera alimentare e promuovere le produzioni di cibo a filiera corta e la riduzione degli sprechi alimentari, che nell'UE corrisponde ad un quinto delle derrate prodotte.

⁹⁷ V. il sondaggio dell'Eurobarometro della primavera 2019, reperibile *online*, sulla posizione dei cittadini UE in materia ambientale, da cui emerge un ampio *favor* (95%) per l'emanazione di una legislazione ambientale europea e per il finanziamento da parte dell'UE di attività eco-compatibili.

volto alla mobilitazione di oltre 1000 mld€; la previsione di un meccanismo per una transizione giusta ed inclusiva; l'adozione di una Legge europea sul clima caratterizzata dall'obbligo per l'UE di inserire gli obiettivi ambientali in tutti i futuri atti di diritto derivato; la previsione per le attività eco-dannose di efficaci "disincentivi"; la possibile trasformazione della BEI in "banca per il clima" nonché, da ultimo, l'individuazione dello stesso *Green Deal* come principale strumento per far fronte alla crisi economica scaturente dalla recente pandemia dovuta al COVID-19.

In particolare, dall'analisi svolta è emerso come – almeno sulla carta ed in attesa delle misure attuative – il *Green Deal* potrebbe certamente rappresentare uno strumento idoneo per una "svolta" realmente "verde" verso le pressanti esigenze ambientali e, più in generale, per un profondo ripensamento del ruolo e del significato del processo di integrazione europea. Ciò anche attraverso un "ritorno" ai suoi valori fondanti quali il benessere dei cittadini, lo sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata ed il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e della solidarietà tra gli Stati membri. Per tale via, dunque, il *Green Deal* potrebbe concretamente rappresentare un'importante opportunità per l'Unione per passare da azioni climatiche frammentate ad un quadro politico più articolato e coerente in materia ambientale. In tale ottica, un elemento di non trascurabile rilevanza sembra essere rappresentato dal fatto che mentre in passato erano le altre politiche ad essere "inverdite", con la nuova strategia europea per la crescita, la politica principe oggi chiamata a "trascinare" tutte le altre in attuazione del principio di integrazione è proprio quella ambientale.

Ciò detto, nel contesto dell'Unione europea, tuttavia, la posizione attualmente maturata riguardo alla riflessione su ambiente e sviluppo sostenibile pare – solo a tratti – volgere verso il pieno riconoscimento del valore intrinseco dell'ambiente come diritto umano di terza generazione. Molto "misurati" in quanto caratterizzati da un atteggiamento di eccessiva prudenza da parte degli Stati membri e delle stesse Istituzioni europee, infatti, appaiono gli sviluppi del diritto europeo in tema di *diritto all'ambiente*.

Ed invero, nonostante il ruolo-guida orgogliosamente assunto in tale contesto dall'UE con la nuova strategia per la crescita, gli scenari futuri sulla riuscita degli obiettivi a medio e lungo termine fissati dal *Green Deal* appaiono oggi fortemente incerti in ragione di una pluralità di fattori concomitanti.

In primo luogo, le divergenze interne concretatesi nel rifiuto della Polonia di aderire agli obiettivi di cui al *Green Deal* e la conseguente necessità per l'UE di ricorrere alla clausola dell'*opting out* in deroga alla regola dell'unanimità prevista dall'accordo sul clima per evitare una situazione di inaccettabile *impasse*, mostrano *sine dubio* un'Unione indebolita e non coesa su scelte fondamentali per il proprio futuro. A ciò si sommano le diffidenze manifestate anche da altri Stati dell'Est europeo che, preoccupati per le ricadute economico-sociali degli impegni richiesti dalla nuova strategia per la neutralità climatica, potrebbero nell'imminente futuro rallentare l'*iter* legislativo delle numerose proposte sottese al *Green Deal* con conseguente rischio di dilatazione dei tempi di attuazione o, peggio, di "ridimensionamento" degli ambiziosi obiettivi in esso previsti.

Un secondo elemento di possibile criticità è poi rappresentato dall'adeguatezza della copertura finanziaria del *Green Deal*, posto che la riuscita della nuova strategia per la crescita è strettamente collegata all'impegno economico che si riuscirà a concordare nel quadro del prossimo bilancio pluriennale 2021-2027 (e nei successivi sino al 2050). Il principale limite

sembra essere rappresentato dal fatto che al momento la nuova strategia per il rilancio si limita sostanzialmente ad attingere a fondi già esistenti, “promettendo” di mobilitare maggiori investimenti privati nel corso degli anni.

A tali elementi di criticità si somma, da ultimo, l’amara constatazione secondo cui, sebbene l’esaminata proposta di regolamento (*Legge europea sul clima*) abbia trasformato un obiettivo politico in un obiettivo vincolante mediante l’introduzione nel diritto derivato della neutralità climatica entro il 2050, la stessa risulta comunque caratterizzata da un grave *deficit* sostanziale. Manca, infatti, al suo interno la previsione di *target* e controlli intermedi nonché di vincoli nazionali ulteriori rispetto a quelli già fissati dai *Piani nazionali integrati per energia e clima* (PNIEC) e dalle misure collettive di cui al citato regolamento UE n. 2018/1999 sulla *governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima, che dovrebbe modificare.

Ed invero, a parere di chi scrive, il rischio sotteso ad una simile impostazione è che tale proposta di regolamento sul clima, in ragione delle possibili richieste di revisione da parte di alcuni Stati membri volte a mitigarne la portata, possa perdere la sua connotazione naturale di atto giuridicamente vincolante avente applicabilità diretta trasformandosi, all’esito della procedura legislativa, in una mera dichiarazione programmatica.

Dall’analisi svolta è, infatti, emerso come la proposta di regolamento che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (*Legge europea sul clima*) si rivolga principalmente alla Commissione europea – rispetto alla quale pone una stringente tabella di marcia in ordine ai tempi per la valutazione, il monitoraggio, l’adozione di misure supplementari e l’eventuale riesame di quelle adottate – ma ad eccezione di alcuni inviti ad «adottare le misure necessarie» (art. 2 § 2) e ad «elaborare ed attuare strategie e piani di adattamento» (art. 4 § 2) rivolte agli Stati, non pone in capo ad essi alcun obbligo specifico.

È evidente come la reticenza da parte degli Stati ad un esplicito riconoscimento del diritto all’ambiente tra i diritti fondamentali trovi la propria base motiva, per un verso, nel fatto che ciò potrebbe incidere negativamente sugli interessi di alcuni settori economici a carattere nazionale e, per altro verso, nel fatto che esso implicherebbe un’ulteriore limitazione di sovranità nazionale a favore di un ordine sopranazionale ispirato a politiche di solidarietà tra i popoli e cooperazione internazionale.

Il principale rischio in cui si potrebbe incorrere è, dunque, quello di un mero ripensamento in chiave ambientale dei diritti umani scaturente da una disponibilità solo apparente degli Stati all’assunzione di impegni vincolanti di riduzione dei gas serra, accompagnata da probabili continui rinvii per la concreta definizione, in ragione dell’assenza di efficaci sanzioni deterrenti che ne possano garantire l’osservanza. Risulta, infatti, alquanto inverosimile pensare che gli Stati meno virtuosi nella realizzazione degli obiettivi di cui al *Green Deal* ed alla *Legge europea sul clima* possano essere efficacemente sanzionati per non aver dato seguito agli impegni assunti posto che, come in precedenza sottolineato, l’azione di controllo e di impulso della Commissione finisce col concretarsi nell’adozione di atti non vincolanti (raccomandazioni).

Per questa via l’Unione europea vedrebbe “sfumare” un’opportunità senza precedenti per passare da azioni frammentate volte a fronteggiare il problema dei cambiamenti climatici ad un più coerente quadro politico e socio-economico che ponga al centro delle sue politiche il pieno riconoscimento giuridico di un vero e proprio diritto soggettivo “all’ambiente”.