

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
in cotutela con Università di Strasburgo

DOTTORATO DI RICERCA IN

DIRITTO EUROPEO

CICLO XXVII

Settore Concorsuale di afferenza: 12/E1 – Diritto internazionale e dell'Unione europea

Settore Scientifico disciplinare: IUS/14 – Diritto dell'Unione europea

***CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI ED ECONOMIA VERDE NEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA***

Presentata da: Federico Ferri

Coordinatore Dottorato

Prof.ssa Lucia Serena Rossi

Relatori

Prof. Marco Balboni

Prof. Patrick Wachsmann

Prof. Francesco Martucci

Esame finale anno 2015

**CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI ED
ECONOMIA VERDE NEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI ED ECONOMIA VERDE NEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

INTRODUZIONE (p. 8)

CAPITOLO I

Lo sviluppo sostenibile come presupposto dell'economia verde (p. 12)

Sezione 1. Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale (p. 12)

1. Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione in diritto internazionale (p. 12)
 - 1.1. L'apparizione del concetto di sviluppo sostenibile e la centralità delle questioni ambientali (p. 14)
 - 1.2. La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile (p. 18)
 - 1.2.1. Segue: la lotta ai cambiamenti climatici e i principi in materia di sviluppo sostenibile (p. 24)
 - 1.3. La struttura a tre pilastri dello sviluppo sostenibile (p. 28)
 - 1.4. Il sistema di *governance* dello sviluppo sostenibile (p. 32)
 - 1.5. L'incerta natura giuridica dello sviluppo sostenibile: un semplice concetto? (p. 34)

Sezione 2. Lo sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea (p. 38)

1. Dal diritto internazionale al diritto dell'Unione europea: lo sviluppo sostenibile come principio e obiettivo (p. 38)
2. Lo sviluppo sostenibile nella dinamica "ambiente-diritti" (p. 44)
 - 2.1. Lo sviluppo sostenibile e l'(in)esistenza di un diritto a un ambiente sano nell'ordinamento dell'Unione europea (p. 44)
 - 2.2. Sviluppo sostenibile e democrazia ambientale (p. 50)
 - 2.2.1. Cenni sui contenuti della Convenzione di Århus del 1998 (p. 51)
 - 2.2.2. Brevi riflessioni (p. 55)

CAPITOLO II (p. 58)

L'economia verde nel diritto dell'Unione europea (p. 58)

Sezione 1. L'economia verde come concetto: nozione, contenuti e fondamenti normativi (p. 58)

1. Il diritto internazionale (p. 58)

1.1. L'uso dell'espressione "economia verde" nel quadro della lotta ai cambiamenti climatici e nella prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile: ragioni e limiti concettuali (p. 58)

1.2. Lo stato dell'arte dell'economia verde dopo il Vertice mondiale "Rio+20": rilievi critici e prospettive (p. 64)

2. Il diritto dell'Unione europea (p. 70)

2.1. La nozione di economia verde (p. 70)

2.2. L'economia verde e la lotta ai cambiamenti climatici (p. 76)

2.3. La disciplina dell'economia verde (p. 79)

2.3.1. La riconducibilità dell'economia verde al diritto primario (p. 79)

2.3.1.1. I principi generali di derivazione ambientale: in particolare, il principio di integrazione ambientale quale "cardine" per l'economia verde (p. 80)

2.3.1.2. Segue: l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali e la riaffermazione del principio di integrazione (p. 85)

2.3.1.3. Segue: la funzione interpretativa e la "giustiziabilità" del principio di integrazione (p. 87)

2.3.2. L'economia verde e la politica ambientale dell'Unione (p. 91)

2.3.3. L'economia verde e la politica energetica dell'Unione (p. 96)

2.3.4. Economia verde e accordi internazionali (p. 99)

Sezione 2. Il diritto derivato, l'economia verde e la diffusione dei relativi servizi (p. 100)

1. Processo normativo ed economia verde (p. 100)

1.1. La partecipazione al processo normativo (p. 100)

1.1.1. Le istituzioni coinvolte: poteri e funzioni (p. 100)

1.1.2. Il ruolo di altri organi e agenzie nel quadro di governo dell'Unione

- europea per l'economia verde (*p. 103*)
- 1.2. La ripartizione delle competenze in materia di economia verde tra Unione e Stati membri: una spinta verso l'armonizzazione (*p. 107*)
- 1.3. La partecipazione del pubblico ai processi normativi relativi all'economia verde (*p. 112*)
- 1.3.1. Profili giuridici problematici in merito alla dimensione esterna: tensioni con le norme della Convenzione di Århus (*p. 114*)
- 1.3.2. Le lacune interne: un regime più stringente per gli Stati membri (*p. 117*)
- 1.3.3. Economia verde, processo di integrazione europea e democrazia: cenni sui possibili scenari futuri (*p. 121*)
2. Economia verde e norme di diritto positivo: settori principali (*p. 125*)
- 2.1. La riduzione del livello di emissioni di carbonio (*p. 126*)
- 2.2. L'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili (*p. 132*)
- 2.3. L'efficienza nell'impiego delle risorse: in particolare, l'efficienza energetica (*p. 138*)
- 2.4. Brevi cenni circa la nuova disciplina sui rifiuti (*p. 142*)
3. L'economia verde e il sostegno finanziario dell'Unione europea (*p. 144*)
- 3.1. Il nuovo programma "LIFE" e il supporto pratico (ma anche teorico?) all'economia verde (*p. 146*)
- 3.2. Altri fondi e programmi complementari al programma LIFE (*p. 148*)
- 3.3. La Banca europea per gli investimenti (BEI) e i principali programmi ad essa collegati (*p. 152*)

CAPITOLO III (*p. 156*)

Mercato interno e servizi di economia verde (*p. 156*)

Sezione 1. Gli strumenti di mercato rivolti alla diffusione dei servizi economia verde (*p. 156*)

1. Il mercato "per" l'economia verde: considerazioni preliminari (*p. 156*)
2. Il sistema di scambio di quote di gas serra dell'Unione europea (ETS): cenni introduttivi (*p. 162*)
- 2.1. La disciplina dell'Unione europea sull'ETS: aspetti salienti e problematiche della direttiva 2003/87/CE (*p. 163*)

- 2.1.1. Le modifiche più significative apportate alla disciplina originaria dell'ETS: la direttiva 2004/101/CE (p. 170)
- 2.1.2. La direttiva 2008/101/CE e l'estensione dell'ETS alle attività di trasporto aereo (p. 172)
- 2.1.3. La direttiva 2009/29/CE e la riconducibilità dell'ETS all'economia verde (p. 173)
- 2.2. Principali criticità dell'ETS: in particolare, il caso ATA e l'inasprimento dei rapporti tra ordinamento internazionale e dell'Unione (p. 176)
- 2.3. Economia verde ed ETS: osservazioni e rilievi prospettici (p. 184)
- 3. Gli "appalti verdi" e la riforma del 2014: una possibile evoluzione del rapporto tra economia verde e sistema concorrenziale dell'Unione (p. 185)
- 4. Tassazione e sovvenzioni: l'economia verde come "pretesto" per una fiscalità (più) europea? (p. 191)

Sezione 2. Servizi di economia verde e regimi di circolazione (p. 197)

- 1. Attività di servizi ed economia verde: un'introduzione orientativa (p. 197)
- 2. La libera prestazione dei servizi: aspetti generali (p. 201)
 - 2.1. Il diritto originario: gli articoli 56 e seguenti del TFUE (p. 201)
 - 2.2. Il diritto derivato: la direttiva 2006/123/CE (p. 206)
 - 2.2.1. Brevi considerazioni sul rischio di "environmental dumping" nella proposta della direttiva 2006/123/CE (p. 212)
- 3. I regimi applicabili ai servizi di economia verde (p. 213)
 - 3.1. I servizi inclusi nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE (p. 213)
 - 3.2. I servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE (p. 216)
 - 3.3. Un esempio di sovrapposizione di discipline in materia di servizi di economia verde: le "ESCO" (p. 218)
- 4. I servizi "pubblici": elementi introduttivi sui servizi di interesse generale (SIG) (p. 219)
 - 4.1. I servizi di interesse economico generale (SIEG): considerazioni sostanziali (p. 225)
 - 4.2. Il regime giuridico applicabile ai SIEG (p. 230)
 - 4.3. I servizi universali (p. 233)

5. L'economia verde quale possibile limite al mercato interno (dei servizi) (p. 238)

5.1. Deroghe *ex art. 36* TFUE ed esigenze imperative: le conseguenze della giurisprudenza *Cassis de Dijon* (p. 239)

5.2. La tutela dell'ambiente come esigenza (particolarmente) imperativa (p. 241)

5.3. Il caso *PreussenElektra*: la tutela dell'ambiente come esempio "speciale" di esigenza imperativa? (p. 247)

5.4. Tutela dell'ambiente come esigenza imperativa nel mercato dei servizi (p. 250)

5.5. Riflessioni conclusive (p. 253)

CONCLUSIONI (p. 259)

BIBLIOGRAFIA (p. 273)

INTRODUZIONE

La presente tesi ha ad oggetto l'economia verde.

Allo studio vi sono alcuni degli effetti giuridici, previamente selezionati, che si ritiene saranno prodotti dalla penetrazione dell'economia verde nel diritto dell'Unione europea. Invero, "economia verde" è un'espressione usata con ricorrente frequenza dall'Unione europea, ma quali evoluzioni potranno caratterizzare il diritto dell'Unione a seguito della conclamata intenzione della stessa di dare corso alla transizione verso un'economia verde?

Ebbene, l'obiettivo della ricerca è duplice: da un lato, offrire un quadro giuridico esaustivo circa l'economia verde nel diritto dell'Unione europea; dall'altro, analizzare il rapporto tra l'economia verde e le libertà che l'Unione prevede a favore dei prestatori di attività di servizi.

Per realizzare il primo obiettivo è necessario compiere un'analisi concettuale.

L'espressione "economia verde" non deriva dal piano del diritto; tuttavia, essa presenta forti implicazioni in ambito giuridico, al punto da condizionare il diritto di numerosi ordinamenti, incluso quello dell'Unione europea. Al fine di dimostrare questo passaggio e circostanziare l'assunto focalizzandosi sul diritto dell'Unione europea, occorre dapprima studiare il concetto di economia verde e isolare i parametri da seguire nella trattazione.

Prendendo a riferimento il diritto internazionale in materia di ambiente, nel primo capitolo si introducono gli elementi che giustificano l'assorbimento di un concetto non puramente giuridico come "economia verde" all'interno del diritto. Dunque, l'inizio della tesi verte sull'analisi dello sviluppo sostenibile, concetto diverso rispetto a quello di economia verde, benché ad esso saldamente interrelato, in forza di un rapporto di accessoria.

Ciò sarà eseguito principalmente in via sistematica, razionalizzando i contenuti di atti di *soft* e *hard law*, oltre che di numerosi contributi di dottrina, ma avverrà in parte anche in chiave comparatistica, ossia mettendo a confronto similitudini e differenze che il diritto originatosi in punto di sviluppo sostenibile presenta nell'ordinamento internazionale (prima sezione) e dell'Unione europea (seconda sezione).

La disamina di cui al primo capitolo permette di verificare in maniera più accurata se è possibile rintracciare una nozione operativa di economia verde o, in alternativa, identificarne i contenuti (e i principi ispiratori): tale operazione, condotta nella prima sezione del secondo capitolo, è cruciale per collocare il concetto nel diritto dell'Unione europea e ricondurlo il più precisamente possibile a settori oggetto di regolamentazione sovranazionale. Si giudica opportuno chiarire sin d'ora che l'attenzione si concentra precipuamente su ambiente e questioni ambientali, su tutte la lotta ai cambiamenti climatici.

Una volta completata questa fase della ricerca, nella seconda sezione del capitolo si illustra come l'Unione europea, alla luce delle risultanze della prima sezione, potrebbe assecondare il proprio diritto derivato all'esigenza di accelerare la transizione verso l'economia verde e di favorire lo sviluppo e la circolazione dei relativi servizi. Segnatamente, vengono messi in rilievo gli aspetti salienti delle norme con le quali l'Unione mira a imporre obblighi giuridicamente vincolanti per sostenere detto passaggio. La scelta di un simile criterio impone una restrizione del campo d'indagine a determinati settori: il fulcro dell'analisi consiste quindi nell'insieme delle dinamiche tra ambiente ed energia, mentre non si fa menzione di altri ambiti a volte associati all'economia verde (ad esempio, la biodiversità, lo sviluppo rurale, l'agroalimentare, la pesca).

A differenza del primo capitolo, il secondo si regge su una più intensa attività di "ricostruzione", dal momento che ci si prefigge di dare una veste giuridica a un concetto che di base ne è privo. Inoltre, lo studio acquisisce profili prospettici, in quanto si cerca di immaginare alcuni scenari di rilievo per il diritto dell'Unione europea che potrebbero aprirsi a causa di aspetti sottesi alla transizione verso l'economia verde, talvolta dando adito all'avanzamento di critiche o proposte: in altre parole, sulla base di atti delle istituzioni dell'Unione e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ci si propone di sostenere non solo "cosa" l'Unione potrebbe mettere in atto sul piano giuridico, ma "come" ciò potrebbe esprimersi e "dove" potrebbe condurre.

Nel terzo capitolo si affronta l'intricata trama di relazioni tra economia verde e mercato interno. Si anticipa che non vengono vagliate tutte e quattro le libertà di mercato, ma solo quelle attinenti all'erogazione di servizi: in via principale la libera prestazione di servizi e in via subordinata la libertà di stabilimento.

Allo scopo, la prima sezione è dedicata alla strumentalità del mercato all'economia verde e alla diffusione dei rispettivi servizi in una dimensione transfrontaliera: si individuano, dunque, gli strumenti di mercato che il diritto dell'Unione europea prevede anche (e soprattutto) per dare impulso all'offerta e a una più fluida circolazione dei servizi di economia verde, in aggiunta alle discipline di diritto positivo.

Diversamente, nella seconda sezione si analizza il predetto rapporto da altri punti di vista.

Inizialmente si considera l'economia verde nel mercato dei servizi. Il tema suscita spunti di riflessione, giacché l'assenza di una politica dell'Unione sull'economia verde apre all'impossibilità di riferire la prestazione dei servizi di economia verde a un preciso regime di circolazione identificabile *ex ante*. Diviene allora imprescindibile studiare le molteplici fattispecie che si manifestano allorché le varie tipologie di servizi di economia verde entrano in combinazione con il mercato interno.

Infine, si ipotizza se l'economia verde possa tramutarsi in un potenziale limite per le libertà di mercato, ivi compresa la circolazione dei servizi.

Il terzo capitolo muove dalle argomentazioni a fondamento delle principali conclusioni del secondo, ma segue anch'esso un approccio prospettico, sebbene applicato a un contesto giuridico differente.

CAPITOLO I

Lo sviluppo sostenibile come presupposto dell'economia verde

Sezione 1. Lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale

1. Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione in diritto internazionale – 1.1. L'apparizione del concetto di sviluppo sostenibile e la centralità delle questioni ambientali – 1.2. La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile – 1.2.1. Segue: la lotta ai cambiamenti climatici e i principi in materia di sviluppo sostenibile – 1.3. La struttura a tre pilastri dello sviluppo sostenibile – 1.4. Il sistema di governance dello sviluppo sostenibile – 1.5. L'incerta natura giuridica dello sviluppo sostenibile: un semplice concetto?

1. Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione in diritto internazionale

Secondo la definizione generalmente utilizzata, ossia quella contenuta nel Rapporto *Our Common Future*, redatto dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED) nel 1987, lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo “*that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”¹. Seguendo la teoria maggiormente accreditata, il concetto di sviluppo sostenibile si basa, secondo una struttura immaginaria, su tre pilastri tra loro interdipendenti che si rinforzano a vicenda: lo sviluppo economico, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sociale².

Nell'ultimo trentennio lo sviluppo sostenibile si è affermato come esigenza fondamentale per assicurare un'adeguata crescita economica senza compromettere l'equilibrio ambientale. Esso costituisce un fine che tutta la comunità internazionale è chiamata a perseguire a qualsiasi livello, poiché si ritiene che il superamento di molti dei problemi che affliggono l'umanità passi attraverso il conseguimento di uno sviluppo sostenibile.

¹ *Report of the World Commission on Environment and Development “Our Common Future”*, doc. n. A/42/427 del 4 agosto 1987, Annex, Parte I, cap. 2, par. 1. Per più ampie considerazioni si rinvia al paragrafo seguente.

² Per ulteriori approfondimenti in materia di sviluppo sostenibile si veda, ad esempio: N. SCHRIJVER, F. WEISS, *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden – Boston, 2004; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente: 11. Convegno: Alghero, 16-17 giugno 2006/ SIDI, Società Italiana di Diritto Internazionale*, Napoli, 2007; H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008; N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden/Boston, 2008; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden – Boston, 2009.

Quanto appena detto vale anche, e soprattutto, con riferimento all'ambiente, posto che la corretta gestione dell'ambiente da parte di ogni Stato ha rilevanza sul piano internazionale³. È bene, inoltre, ricordare che assicurare la sostenibilità ambientale è uno degli obiettivi principali della Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite del 2000⁴. Tutela ambientale e sviluppo sostenibile sono inscindibilmente connessi: da un lato, la tutela dell'ambiente è uno dei pilastri dello sviluppo sostenibile; dall'altro, numerosi principi del diritto internazionale dell'ambiente, ossia di quel complesso di norme giuridiche che stabiliscono regole di comportamento per gli Stati al fine di realizzare la tutela dell'ambiente e l'uso equilibrato delle risorse naturali⁵, concorrono alla realizzazione dello sviluppo sostenibile⁶.

Attualmente, lo sviluppo sostenibile è l'obiettivo sia di numerosi trattati internazionali, ambientali e non, sia delle attività di varie istituzioni internazionali⁷; lo sviluppo sostenibile figura anche in alcune costituzioni nazionali redatte dagli anni '90 in poi⁸.

Fatte queste premesse, i paragrafi che seguono servono a mettere in risalto i principali aspetti dell'evoluzione che ha contraddistinto lo sviluppo sostenibile nella comunità internazionale: la disamina fungerà da parametro per le considerazioni inerenti lo sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea e, più in generale, servirà a introdurre un tema che per l'economia verde è cruciale.

³ P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law & the Environment*, Oxford, 2009, p. 124.

⁴ UN General Assembly, Resolution A/55/2, "United Nations Millennium Declaration", doc. A/RES/55/2, dell'8 settembre 2000, par. 21-23.

⁵ Il diritto internazionale dell'ambiente si è affermato nella seconda metà del ventesimo secolo, in seguito alla convocazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972. Per ulteriori approfondimenti, si veda, ad esempio, S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008, pp. 1 e 6; L. RAJAMANI, *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement*, Leiden/Boston, 2011.

⁶ Per un'analisi esaustiva sui principi di questo settore del diritto internazionale, si rinvia a L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno* (vol. 1), fa parte di R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, pp. 93-148.

⁷ Ad esempio, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), istituito nel 1972 o la Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (CSD), istituita nel 1992. Il concetto di sviluppo sostenibile è altresì evocato nel primo capoverso del preambolo dell'accordo istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Il documento è disponibile al sito: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf, p. 9.

⁸ Ad esempio, Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 1999, art. 73; la Costituzione della Repubblica Portoghese del 1974, nella sua riforma del 2005, art. 81, lett. a); la Costituzione politica dello Stato boliviano del 2009, art. 311.II.3.

1.1. L'apparizione del concetto di sviluppo sostenibile e la centralità delle questioni ambientali

Nel 1987 la WCED⁹, presieduta da Gro Harlem Brundtland, pubblicò il Rapporto “*Our Common Future*” (conosciuto anche come “Rapporto *Brundtland*”), definendo una strategia integrata per affrontare alcuni dei più gravi problemi mondiali, come la povertà, l’assenza di crescita e il sottosviluppo di alcuni Paesi del Sud del mondo, il degrado ambientale e lo squilibrio sempre più accentuato tra risorse naturali limitate e aumento della popolazione globale. La strategia, che appunto si fonda su ambiente e sviluppo, tende allo sviluppo sostenibile.

Nel Rapporto *Brundtland*, la WCED elaborò il concetto di sviluppo sostenibile e ne fornì la definizione che in seguito diverrà maggiormente diffusa e accettata (anche se non completamente, né universalmente) e che è stata menzionata all’inizio del paragrafo precedente. Il Rapporto *Brundtland* costituisce un passo in avanti rispetto alla Dichiarazione sull’ambiente umano adottata in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite del 1972, da cui risultò uno dei primi tentativi di conciliare la protezione dell’ambiente globale, soprattutto dei Paesi in via di sviluppo, con le esigenze di sviluppo¹⁰.

Analizzando il contenuto del Rapporto *Brundtland*, lo sviluppo sostenibile appare come uno sviluppo razionale ed equilibrato, che considera in modo integrato, e in una prospettiva a lungo termine, le esigenze di crescita economica e di tutela ambientale¹¹. I problemi economici e ambientali sono, però, connessi ad aspetti di natura sociale: le nuove strategie in materia di ambiente e sviluppo

⁹ La WCED fu istituita dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si veda UN General Assembly, Resolution 38/161, “*Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*”, doc. n. A/RES/38/161, del 19 dicembre 1983. Da un’attenta analisi della risoluzione si evince che l’Assemblea Generale già all’epoca aveva menzionato il concetto di sviluppo sostenibile, intendendolo come obiettivo della comunità internazionale e riconducendovi problematiche ambientali da affrontare con urgenza e a mezzo di strategie di cooperazione internazionale a lungo termine (cfr. in particolare par. 8).

¹⁰ Il principio 8 della Dichiarazione di Stoccolma recita: “(e)conomic and social development is essential for ensuring a favorable living and working environment for man and for creating conditions on earth that are necessary for the improvement of the quality of life”. Secondo il principio 11: “(t)he environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures”.

¹¹ Si veda A. FODELLA, *I principi generali*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 117.

economico dovranno prevedere programmi in grado di incidere positivamente sullo sviluppo della società.

L'introduzione del nuovo concetto è determinata dal fatto che, per la prima volta, la questione ambientale non è stata affrontata come un mero problema di inquinamento transfrontaliero, cioè secondo quella impostazione che trovava la sua principale manifestazione nel principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma¹². Con il Rapporto *Brundtland*, infatti, si è preso coscienza dei rischi ambientali globali¹³ e sono state poste le premesse per affrontare il problema con strategie adeguate.

Lo scopo del Rapporto *Brundtland* è assicurare una crescita effettiva che sia però sostenibile sul piano ambientale e ciò richiede un ampliamento della portata degli obblighi a tutela dell'ambiente. Al riguardo, grande importanza viene conferita, per esempio, a un più attento sfruttamento delle risorse del pianeta, non solo per garantirne la conservazione¹⁴, ma anche per rispettare le esigenze delle generazioni future: questa è una novità fondamentale rispetto al passato. Il Rapporto *Brundtland* postula, pertanto, un nuovo modo di concepire il ruolo del diritto internazionale nella gestione delle risorse naturali, poiché i concetti di sviluppo sostenibile e di equità intergenerazionale introducono un principio di etica collettiva che impone agli Stati una più razionale gestione delle risorse, in funzione degli interessi delle generazioni future¹⁵.

Più precisamente, il Rapporto *Brundtland* muove dall'idea che la sopravvivenza del pianeta dipende, tra l'altro, dall'effettiva capacità degli esseri umani di oggi di conservare le limitate risorse naturali per le generazioni future, di

¹² Il principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 prevede che: "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction".

¹³ Ad esempio, fenomeni come il riscaldamento atmosferico, l'assottigliamento della fascia d'ozono o il processo di desertificazione.

¹⁴ Questo aspetto sembra essere primario nella concezione di sviluppo sostenibile ricavabile in R. FIORILLA, *Ambiente: da Kyoto a Johannesburg. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile*, in *Affari sociali internazionali*, 2002, p. 176. Si veda anche: P. ØREBECH, F. BOSSELMAN, *The Linkage between Sustainable Development and Customary Law*, in J. BJARUP, P. BOSSELMAN, D. CALIES, M. CHANOCK, H. PETERSEN P. ØREBECH (a cura di), *The Role of Customary Law in Sustainable Development*, Cambridge, 2005, p. 12.

¹⁵ F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile*, cit., p. 42. La necessità di proteggere l'ambiente e di preservare le risorse naturali in funzione anche, ma non solo, delle generazioni future era già emersa nella Dichiarazione di Stoccolma, segnatamente nel preambolo (p. 6) e nei principi 1 e 2. L'attenzione alle generazioni future si è intensificata negli anni '70 e '80, ossia quando si è diffusa la consapevolezza dell'incombente di rischi ambientali globali.

modo che queste possano servirsene per provvedere alle loro esigenze¹⁶. La centralità dell'equità intergenerazionale è sintomatica di una concezione dell'ambiente come bene tutt'altro che astratto¹⁷.

Nel Rapporto *Brundtland* sono ricongiunte due sfide cruciali che prima venivano affrontate separatamente: l'eliminazione della povertà di una larga parte della popolazione mondiale e la lotta ai rischi ambientali che minacciano la sopravvivenza della vita sul pianeta. Ebbene, lo sviluppo sostenibile non è che la sintesi della trattazione unitaria di tali questioni, che in effetti costituiscono due aspetti dello stesso problema¹⁸.

Esse sono teoricamente contrapposte, dato che lo sviluppo economico finalizzato a ridurre la povertà normalmente si realizza attraverso mezzi che incidono in maniera dannosa sull'ambiente; il Rapporto *Brundtland* mira, invece, a trovare un equilibrio tra gli obiettivi di sviluppo degli Stati economicamente più arretrati e il rispetto dell'ambiente all'interno del quale di fatto tutti gli esseri umani vivono¹⁹.

Il Rapporto *Brundtland* auspica l'attribuzione di maggiori responsabilità a carico degli Stati industrializzati che abbiano già raggiunto un elevato livello di crescita (e di sviluppo), visto che i bisogni prioritari da tutelare sono quelli dei più

¹⁶ Sul concetto di equità intergenerazionale si vedano D. SHELTON, *Equity*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2009, p. 643. Resta il fatto che affermare l'esistenza di diritti a favore delle generazioni future desta interrogativi e perplessità: si pensi agli ostacoli insiti nell'attribuzione di situazioni giuridiche soggettive vantaggiose a soggetti non ancora esistenti o all'impossibilità per le generazioni future di partecipare ai processi decisionali attuali; e ancora, si considerino i forti dubbi circa l'identificazione di tali diritti e le facoltà di farli valere in concreto o, per converso, le difficoltà che si incontreranno al momento di valutare la sussistenza e la portata di eventuali violazioni da parte delle generazioni presenti. Per più ampie considerazioni cfr. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, p. 154. Per una sintesi efficace sulle problematiche in discorso cfr. V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 228-236.

¹⁷ Non molto tempo dopo, la Corte internazionale di giustizia ha mostrato di attenersi alla nuova concezione di ambiente affermatasi nel ventennio precedente, ricavabile soprattutto dal Rapporto *Brundtland*. Si veda: *International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Advisory Opinion, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons"* dell'8 luglio 1996, p. 29: "(t)he Court recognizes that the environment is under daily threat and that the use of nuclear weapons could constitute a catastrophe for the environment. The Court also recognizes that the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn".

¹⁸ H. C. BUGGE, *1987-2007: "Our Common Future" Revisited*, in H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development*, cit., p. 5. Si veda anche *Our Common Future*, cit., *From one Earth to one World*, I.2, par.11.

¹⁹ Considerando, invece, gli Stati occidentali, DIMAN afferma che lo sviluppo sostenibile per essi prospetterebbe, a fronte di una protezione ambientale tesa a preservare le risorse naturali, il mantenimento del livello di benessere raggiunto. P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI, (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, p. 54.

poveri. Per questo motivo, il Rapporto *Brundtland* non si propone di frenare la crescita economica; piuttosto, insiste su necessarie modifiche di tipo qualitativo da apportare alla crescita, affinché questa sia distribuita in maniera più equa²⁰. Esso invita, inoltre, alla sostituzione dei modelli di produzione e consumo non sostenibili di numerosi Paesi del Nord del mondo, i quali divengono i principali destinatari delle responsabilità tese ad apportare questi cambiamenti²¹.

Nel quadro della strategia volta a raggiungere uno sviluppo sostenibile vengono individuate sei specifiche aree di intervento: popolazione e risorse umane, sicurezza alimentare, specie ed ecosistemi, energia, industria, insediamenti urbani. Sono considerate sfide comuni, nel senso che presuppongono cambiamenti urgenti da produrre mediante un coinvolgimento attivo del maggior numero di portatori di interesse a livello internazionale. Lo sviluppo sostenibile implica, pertanto, un'assunzione di responsabilità concrete per tutti gli Stati²².

Il Rapporto *Brundtland* suggerisce una più intensa cooperazione e attività di coordinamento tra governi, organizzazioni regionali, organi e agenzie, sottolineando l'essenzialità dell'integrazione dell'ambiente nella pianificazione delle loro attività; inoltre, la strategia generale non può prescindere da una maggiore trasparenza, fondata su un flusso di informazioni adeguato circa i problemi ambientali e da una superiore capacità dei settori pubblico e privato di affrontare e prevenire i rischi riconnessi all'ambiente²³.

All'indomani della pubblicazione del Rapporto *Brundtland*, i suoi contenuti sono stati ripresi e sviluppati in tre Conferenze internazionali promosse dalle Nazioni Unite: la Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 e la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile di Rio de Janeiro del 2012.

²⁰ *Our Common Future*, cit., Parte I.2.III, par. 29-41. Inoltre, si sottolinea l'importanza delle innovazioni tecnologiche per la tutela ambientale. Sul punto, si veda, a titolo di esempio, F. MUNARI, *Technology Transfer and the Protection of the Environment*, in F. FRANCONI (a cura di), *Environment, Human Rights, and International Trade*, Oxford, 2001, p. 158.

²¹ Cfr. *Our Common Future*, Parte I.2.III, par. 55 e par. 62.

²² Si veda la sezione "Getting at the Source" del Rapporto *Brundtland*, par. 25 e ss.

²³ Sul punto si veda P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, pp. 49-50.

1.2. La dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile

Nel corso del processo evolutivo dello sviluppo sostenibile, la dimensione ambientale del concetto ha assunto una valenza sempre più significativa: lo si ricava in particolare dagli esiti della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED)²⁴, conosciuta anche come “*Summit della Terra*”, che si tenne a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, alla quale parteciparono anche numerosi rappresentanti della società civile²⁵.

Alla Conferenza di Rio l’attenzione si spostò sulla necessità di trattare le esigenze di sviluppo economico alla luce delle considerazioni ambientali²⁶. In questo modo lo sviluppo sostenibile assurse a paradigma dello sviluppo e divenne uno dei concetti fondamentali della strategia ambientale. I cambiamenti concretizzatisi al *Summit della Terra* hanno portato a ritenere che da quel momento sia iniziata una nuova fase del diritto internazionale dell’ambiente²⁷.

²⁴ La Conferenza di Rio fu indetta dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si veda: UN General Assembly, Resolution 44/228, “*United Nations Conference on Environment and Development*”, doc. A/RES/44/228, del 22 dicembre 1989.

²⁵ Alcuni autori ritengono che la Conferenza di Rio sia probabilmente alla base di un nuovo settore del diritto internazionale: il diritto internazionale dello sviluppo sostenibile. Si veda: P. SANDS, *Principles*, cit., p. 53. Si veda anche: S. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2008, cit., p. 660.

²⁶ Si mette in evidenza una considerevole differenza tra la Conferenza di Rio e la precedente Conferenza di Stoccolma del 1972. A Stoccolma, infatti, l’oggetto principale della Conferenza delle Nazioni unite sull’ambiente umano era costituito dall’impatto delle attività umane sull’ambiente e la valutazione della rilevanza dell’ambiente stesso con riferimento alle esigenze dell’uomo. A Rio, invece, tale concezione si è evoluta. Un esempio significativo si rinviene nel principio 2 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo (che sarà analizzata nel corso di questo paragrafo): questo principio riprende il principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma, ossia il divieto per gli Stati di arrecare danni all’ambiente di altri Stati o regioni non sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale, riadattandolo alla nuova prospettiva ambiente – sviluppo, nel momento in cui precisa che gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali “e di sviluppo”. Per maggiori considerazioni cfr. M. C. CORDONIER SEGGER, *Sustainable Development in International Law*, in H. C. BUGGE, C. VOIGT (a cura di), *Sustainable Development*, cit., p. 98.

²⁷ L’opinione di molti è che, dalla Conferenza di Rio in avanti, le norme internazionali in materia di tutela dell’ambiente si siano consolidate e in parte adattate alla nuova impostazione dello sviluppo sostenibile. Inizialmente, cioè a partire dagli anni ’60, il diritto internazionale dell’ambiente si era sviluppato attraverso la conclusione di trattati settoriali basati sulla prevenzione di danni ambientali; a partire da Rio, invece, il diritto internazionale ambientale è entrato nella fase del “globalismo”, caratterizzata da una cooperazione internazionale di livello pressoché universale: assume, insomma, una vocazione globale e viene preposto alla risoluzione di problemi afferenti l’intera comunità internazionale. Si veda, S. MARCHISIO, *Il diritto*, cit., p. 1 e p. 11. La Conferenza di Rio non viene incentrata sulle problematiche delle attività umane che causano danni all’ambiente, bensì sul presupposto che le diverse componenti dell’ambiente, inclusa quella umana, debbano interagire in equilibrio tra loro. Si veda G. F. SILVA SOARES, *A dieci anni da Rio-92: lo scenario internazionale al tempo del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, pp. 28-29.

Tra i risultati della Conferenza, i più importanti per l'affermazione della nozione di sviluppo sostenibile sono la Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo²⁸ e l'Agenda 21²⁹: la prima contiene principi giuridici di natura sostanziale e procedurale³⁰, mentre la seconda costituisce un piano di attuazione, volto a promuovere un'intensa cooperazione in vista della realizzazione dello sviluppo sostenibile. Non va però dimenticata la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), che diviene lo strumento centrale per la disciplina di una delle problematiche più strettamente correlate al perseguimento di uno sviluppo sostenibile attraverso la difesa del bene comune ambiente³¹ e che sarà analizzata in quest'ottica nel successivo paragrafo.

A Rio de Janeiro la dimensione antropocentrica dello sviluppo sostenibile fu confermata³² e risultò evidente che erano proprio gli esseri umani i beneficiari della tutela delle norme internazionali in discorso. Inoltre, dalla Conferenza emerse l'esigenza di una maggiore cooperazione internazionale per l'ulteriore progresso del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile³³. Tuttavia, nessuno dei documenti adottati a Rio de Janeiro enuncia lo sviluppo sostenibile come principio autonomo; lo sviluppo sostenibile viene concepito come obiettivo da raggiungere, essenzialmente mediante il rispetto di vari principi ad esso strumentali, i cui aspetti peculiari saranno illustrati nel corso della trattazione.

Le principali novità apportate dal *Summit* della Terra si trovano nei principi 3 e 4 della Dichiarazione di Rio. Il primo enuncia il principio dell'equità intergenerazionale, già previsto nel Rapporto *Brundtland*, che assume una

²⁸ *Rio Declaration on Environment and Development*, doc. n. A/CONF.151/26 (Vol. I), del 19 agosto 1992, ("Dichiarazione di Rio").

²⁹ Il testo dell'Agenda 21 è disponibile al sito http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_02.shtml. Alla Conferenza di Rio sono stati adottati anche due trattati internazionali: *United Nations Framework Convention on Climate Change*, doc. FCCC/INFORMAL/84, consultabile sul seguente link: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (la Convenzione quadro sul cambiamento climatico sarà esaminata nel secondo paragrafo di questo capitolo); *Convention on Biological Diversity*, disponibile al seguente link: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>; *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, doc. A/CONF.151/26 (Vol.III) del 14 agosto 1992.

³⁰ Ad esempio, i principi 15 (precauzione), 16 (internazionalizzazione dei costi), 17 (valutazione d'impatto ambientale), 18 (notificazione) e 19 (consultazione).

³¹ Quanto alla centralità della questione dei cambiamenti climatici in relazione allo sviluppo sostenibile, si veda, ad esempio, S. BRUNEL, *Le développement durable*, Paris, 2012, pp. 82-91.

³² Il principio 1 della Dichiarazione di Rio è esemplificativo: "Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature".

³³ Principio 27 della Dichiarazione di Rio.

funzione primaria³⁴: il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future. Invece, il principio dell'equità intragenerazionale nella Dichiarazione di Rio si ricava implicitamente e si incentra sull'eliminazione della povertà nel mondo come condizione necessaria per raggiungere lo sviluppo sostenibile, perché solo così sarà possibile soddisfare i bisogni essenziali degli esseri umani³⁵: da ciò si evince la centralità delle esigenze dei Paesi più poveri³⁶.

Il principio 4 enuncia l'obbligo di integrazione tra tutela ambientale e sviluppo: "(i)n order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it". Già identificata dal Rapporto *Brundtland* quale condizione necessaria per lo sviluppo sostenibile, con la Conferenza di Rio del 1992 l'integrazione delle considerazioni ambientali nei processi decisionali di natura economica³⁷ assume la natura di principio volto a ricongiungere definitivamente due dimensioni che apparivano antitetico³⁸.

³⁴ P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law*, cit., pp. 118-119.

³⁵ Il Principio 5 della Dichiarazione dispone che: "(a)ll States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world". Cfr. anche Principio 6.

³⁶ D'ANGELO esalta l'importanza dell'equità intergenerazionale, sostenendo che si tratta del primo e fondamentale principio imperativo ed etico dello sviluppo sostenibile. Aggiunge, inoltre, che: "(s)e si accetta una visione più ampia del principio, non limitata al solo esame dei fattori ambientali ma aperta agli aspetti economici, sociali ecc. (cioè, alla "qualità della vita"), allora l'equità intergenerazionale non può essere separata dalla "equità intragenerazionale", che coinvolge in maniera massiccia i paesi in via di sviluppo, qui ed ora. È questa più ampia interpretazione che emerge dalla Conferenza di Rio e da tutte le successive Conferenze mondiali". S. D'ANGELO, *Il responsabile ambientale*, Piacenza, 2002, pp. 19-20, nota 6.

³⁷ ATAPATTU ritiene che questo sia un principio di fondamentale importanza, in assenza del quale lo sviluppo sostenibile perderebbe di significato; in particolare, precisa che: "(i)ntegrated decision making means taking an integrated approach to decision making and not compartmentalizing decisions into economic, social, environmental or security issues (...) therefore, it is necessary to adopt an integrated approach to decision making, at both national and international levels". Tuttavia, l'autore riconosce le difficoltà e gli insuccessi che hanno caratterizzato i tentativi di affermare al principio di integrazione. Si veda: S. A. ATAPATTU, *Emerging Principles of International Environmental Law*, Ardsley Park NY, 2006, pp. 129-131. Cfr. anche HANDL, secondo il quale: "(...) the Rio Conference signals the culmination to date of international efforts in this direction that offer a vision of "sustainable development", a conceptual model for integrating environmental protection and developing objectives". G. HANDL, *Sustainable Development: General Rules versus Specific Obligations*, in W. LANG (a cura di), *Sustainable Development and International Law*, London/Dordrecht/Boston, 1995, p. 35.

³⁸ Alcuni autori, a tale proposito, notano come la regolamentazione della tutela dell'ambiente inizialmente fosse statica. Si veda. M. E. PORTER, C. VAN DER LINDE, *Towards a New Conception of Environmental-Competitiveness Relationship*, in K. P. GALLAGHER, J. WERKSMAN (a cura di), *The Earthscan Reader on International Trade & Sustainable Development*, London, 2002, pp. 115 ss. DE SADELEER riconosce che il successo conseguito dal concetto di sviluppo sostenibile deriva non solo dal suo carattere programmatico, ma anche dalla sua dimensione conciliatrice rispetto a imperativi economici, sociali e ambientali. L'autore, però,

Il principio d'integrazione consente di organizzare correttamente i processi decisionali che hanno un impatto sugli equilibri ambientali, per impedire che le decisioni sullo sviluppo economico trascurino l'ambiente e continuino ad accelerarne il palese stato di degrado. Gli obiettivi e le problematiche ambientali cessano di essere fini a sé stessi e si trasferiscono al centro della scena internazionale e nazionale; acquistano la capacità di influenzare i processi economici e, lungi dal limitare la crescita mondiale, si impongono quali parametri suscettibili di migliorarne la qualità. Le questioni ambientali, insomma, da quel momento hanno assunto un carattere "trasversale".

Logicamente, l'integrazione della tutela dell'ambiente nei processi decisionali in materia di sviluppo economico deve avvenire nel rispetto delle esigenze nazionali di ciascuno Stato. L'assimilazione del cambiamento deve ancora produrre i risultati sperati, almeno nella pratica. Non si nega, quindi, che il principio di integrazione possa implicare limiti per la crescita dei Paesi più arretrati, che vedono nelle esigenze di protezione dell'ambiente un freno alle loro legittime aspirazioni di sviluppo economico; tuttavia, onde evitare tale rischio, alcuni di questi Stati hanno insistito per ottenere il riconoscimento dell'esistenza di responsabilità comuni ma differenziate, sancito dal principio 7 della Dichiarazione di Rio, come garanzia di equità.

Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate³⁹ ha una doppia matrice. Da un lato, gli Stati devono cooperare nella gestione della protezione dell'ambiente, inteso come bene comune: gli Stati, dunque, devono assumersi un onere comune in ragione dell'interesse globale da tutelare. Inoltre, tale principio è espressione della volontà di commisurare la partecipazione all'impegno in esame alle specifiche condizioni economiche e sociali, oltre che alle effettive capacità finanziarie, dei singoli Paesi, per tentare di rendere sostanzialmente equa la distribuzione dei costi e dei benefici degli interventi da porre in essere. C'è poi un ulteriore aspetto cruciale del principio delle responsabilità comuni ma

avverte: "(a)ussi ce concept pourrait-il s'avérer à la fois un allié (intégration des exigences environnementales) et un ennemi de la politique environnementelle (risque de dilution). Il obligerait, en effet, le droit de l'environnement à céder le pas devant des impératifs économiques et sociaux concurrents". N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010, p. 21. Altri autori hanno osservato che l'innesto dell'ambiente nelle problematiche economiche potrebbe indebolire l'identità dei sistemi economici liberistici, caratterizzati da una limitata ingerenza dello Stato nelle logiche di mercato. Si segnala F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 1998, p. 238.

³⁹ Per ulteriori approfondimenti sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate cfr. U. BEYERLIN, T. MARAUHN, *International Environmental Law*, Oxford, 2011, pp. 61-71.

differenziate, ossia la considerazione della dimensione storica dello sfruttamento economico dell'ambiente⁴⁰. I Paesi che più hanno contribuito a deturpare l'ambiente, cioè quasi tutti gli odierni Stati industrializzati, sono chiamati ad attivarsi in misura maggiore rispetto ai Paesi in via di sviluppo: praticamente, viene aggiunto un elemento di correzione a fondamento di un'equa ripartizione delle responsabilità.

Un altro importante progresso realizzato attraverso la Conferenza di Rio è costituito dal fatto che, per la prima volta, in una Conferenza intergovernativa a carattere mondiale, è stato enunciato il principio di precauzione⁴¹. Il principio 15 della Dichiarazione di Rio recepisce un approccio innovativo in tema di protezione ambientale, poiché consente di ampliare il ventaglio di azioni a tutela dell'ambiente rispetto a quelle giustificabili sulla base del principio di prevenzione: quando sussiste il rischio concreto⁴² di danni gravi e irreversibili all'ambiente, la mancanza di dati scientifici certi non può essere invocata per ritardare o evitare misure di prevenzione ambientale, a condizione che queste siano adeguate ed effettive, anche in relazione ai costi⁴³.

Parimenti, per scongiurare il verificarsi di conseguenze ambientali negative, occorre evitare che si manifesti anche il semplice rischio *ab originem*. In considerazione di questa necessità, il principio 17 della Dichiarazione di Rio afferma che le attività suscettibili di produrre simili effetti dovranno essere sottoposte a una valutazione d'impatto ambientale da eseguire, ovviamente, prima che queste siano realizzate. Le relative procedure devono essere espletate a livello

⁴⁰ Per maggiori approfondimenti cfr., T. HONKNONEN, *The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects*, Alphen aan den Rijn, 2009, pp. 72-73.

⁴¹ Per maggiori approfondimenti sul principio di precauzione cfr. J. CAMERON, A. J. JORDAN, T. O'RIORDAN, *The Evolution of the Precautionary Principle*, e J. CAMERON, *The Precautionary Principle in International Law*, in J. CAMERON, A. J. JORDAN, T. O'RIORDAN (a cura di), *Reinterpreting the Precautionary Principle*, London, 2001, pp. 13-27 e pp. 114-133; A. TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, The Hague, 2002, pp. 16-55; P. A. L. MACHADO, *Il principio di precauzione e la valutazione dei rischi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, pp. 881-884 e pp. 891-898; J. ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, 2010, pp. 8-39.

⁴² D'ANGELO invita a distinguere il rischio dalla mera incertezza. Solo il rischio, infatti, presuppone una precedente valutazione calcolata e predeterminata delle conseguenze negative di un'azione umana che lo rende parzialmente governabile da sistemi di controllo istituzionale e da meccanismi sanzionatori preventivi e/o repressivi. Dunque, il merito del principio di precauzione è quello di escludere l'ingovernabilità propria delle conseguenze attribuibili all'incertezza temporale. Si veda S. D'ANGELO, *Il responsabile*, cit., p. 24.

⁴³ Per approfondimenti sul contenuto del principio di precauzione si può consultare F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, pp. 123-183.

nazionale e implicano il rilascio di un'autorizzazione preventiva delle attività che le autorità appositamente istituite e a ciò preposte intendono intraprendere.

Un altro elemento di particolare rilievo è dato dal riconoscimento della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale. Ai sensi del principio 10 della Dichiarazione di Rio:

“(e)nvironmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided”.

Quanto affermato nei principi della Dichiarazione di Rio viene ribadito e sviluppato nell'Agenda 21, un programma d'azione volto a dare concreta attuazione a detti principi. L'Agenda 21 si rivolge a tutta la comunità internazionale, *in primis* all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ai fini del presente lavoro, l'Agenda 21 rileva per i contenuti tesi a favorire l'incidenza della questione ambientale nei processi decisionali di ordine economico, ponendo l'accento sull'attività normativa e sul ricorso a strumenti di altra natura, ma ad essa complementari e aprendo a tutti la possibilità di partecipare ai processi decisionali in materia di sviluppo sostenibile⁴⁴. L'Agenda 21, infatti, imposta il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile non solo sulla base di rapporti tra gli Stati e tra questi e le organizzazioni internazionali, ma soprattutto nei termini di una cooperazione tra Stati e settore privato, con particolare riferimento alle organizzazioni non governative e alle multinazionali⁴⁵.

L'efficacia dell'Agenda 21, però, è assai limitata, trattandosi di un documento giuridicamente non vincolante, contenente enunciazioni generiche e, soprattutto, privo di scadenze temporali connesse agli obiettivi dichiarati; non sono, dunque, chiari i termini entro i quali devono essere realizzati gli obiettivi enunciati. In sostanza, la debolezza del piano d'azione è da riscontrare nella difficoltà di misurazione dei risultati concreti.

⁴⁴ Ci si riferisce in particolare ai capp. 8, 27 e 28 dell'Agenda 21. Si veda anche: P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nelle prospettive dell'Agenda 21- Il Programma d'azione lanciato dalla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993, pp. 762-766.

⁴⁵ M. IOVANE, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il diritto internazionale*, cit., pp. 140-141.

Poco dopo la Conferenza di Rio, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì la Commissione delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (CSD)⁴⁶, un organo sussidiario del Consiglio economico e sociale a carattere intergovernativo. La CSD è responsabile, principalmente, della valutazione dei progressi registrati nell'attuazione dell'Agenda 21 e dei principi della Dichiarazione di Rio.

1.2.1. Segue: la lotta ai cambiamenti climatici e i principi in materia di sviluppo sostenibile

La manifestazione più pertinente della nuova concezione di ambiente nel quadro dello sviluppo sostenibile delineatosi tra gli anni '80 e '90 è sicuramente la lotta ai cambiamenti climatici, che si insinua a pieno titolo nel diritto internazionale pubblico in forza dell'adozione della già accennata convenzione del 1992⁴⁷. Dal punto di vista sia cronologico che contenutistico, la UNFCCC si afferma come il primo strumento giuridico di respiro universale⁴⁸ adottato per la dare una prima attuazione alla rimediazione dei rapporti tra ambiente e sviluppo economico avviata all'epoca del Rapporto *Brundtland*, ufficializzata con la Dichiarazione di Rio del 1992 e ben simboleggiata dal ruolo dell'integrazione ambientale all'interno del concetto sviluppo sostenibile.

Il parallelismo tra le iniziative di diritto internazionale a favore dello sviluppo sostenibile e contro l'accelerazione del fenomeno dei cambiamenti climatici indotti da attività umane risultava già evidente nella risoluzione con cui l'Assemblea generale annunciava l'intento di occuparsi della seconda problematica⁴⁹: è la prova del fatto che la comunità internazionale aveva compreso che non era possibile realizzare uno sviluppo sostenibile come quello

⁴⁶ UN General Assembly, Resolution 47/191, "Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Sustainable Development", doc. A/RES/47/191 del 29 gennaio 1993.

⁴⁷ I negoziati erano iniziati due anni prima, sulla scorta della risoluzione 45/212 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 21 dicembre 1990. Per approfondimenti sulla lotta ai cambiamenti climatici in diritto internazionale, cfr., ad esempio, A. L. DE CESARIS, S. NESPOR, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003; J. DEPLEDGE, F. YAMIN, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, 2004; R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Leiden/ Boston, 2005; M. BOTHE, E. REHBINDER, *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005; W. BURNS, W. C. G. OSOFSKY, *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge, 2009; P. G. HARRIS, *The Politics of Climate Change: Environmental Dynamics in International Affairs*, London, 2009; C. PIÑON CARLARNE, *Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches*, Oxford, 2010.

⁴⁸ Le parti alla UNFCCC ad oggi sono 195.

⁴⁹ UN General Assembly, Resolution 43/53, "Protection of global climate for present and future generations of mankind", doc. A/RES/43/53, del 6 dicembre 1988.

descritto nel Rapporto *Brundtland* senza affrontare la questione ambientale dei cambiamenti climatici, concepandola nella nuova veste di “*common concern*”.

Questa qualificazione giuridica contribuisce a scardinare i limiti entro i quali l’ambiente tendeva ad essere confinato, aprendolo a una prospettiva giuridica nettamente più ampia, cioè quella dello sviluppo sostenibile. È per questo che la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici ricollega le azioni richieste allo sviluppo sostenibile, presentandolo al contempo come un diritto da raggiungere e una fonte di obblighi, e finendo per allargare la sfera giuridica delle azioni da compiere anche alle generazioni future (art. 3, co. 1, UNFCCC).

È bene precisare sin d’ora due aspetti aggiuntivi su contenuto e valenza dello strumento in analisi.

Il primo: l’obiettivo dichiarato della Convenzione, sancito all’art. 2, consiste esclusivamente nella stabilizzazione delle emissioni di gas inquinanti a un livello tale per cui eventuali e pericolose interferenze con il clima determinate da attività umane sarebbero scongiurate.

Il secondo: la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici ha una natura giuridica controversa. Pur dovendosi considerare uno strumento vincolante, la UNFCCC non dispone un regime giuridico dettagliato per contrastare efficacemente i cambiamenti climatici; piuttosto, la Convenzione si limita, tramite disposizioni di massima, a dettare una serie di impegni generici⁵⁰, tra cui la promozione di attività di ricerca, osservazione, monitoraggio ed elaborazione di rapporti periodici propedeutici alla definizione di impegni vincolanti di riduzione delle emissioni di gas serra⁵¹. Al contrario, la definizione del contenuto degli

⁵⁰ Si veda M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1999, pp. 134-135. La debolezza della UNFCCC, a fronte dell’importanza da essa rivestita, è il risultato di compromesso tra le posizioni divergenti dei vari gruppi di Stati in sede di negoziati circa i bisogni da soddisfare e le responsabilità da assumersi: non solo vi furono divergenze tra i Paesi economicamente sviluppati e tra Paesi in via di sviluppo, ma anche all’interno di entrambe le categorie. SCHRIJVER spiega che la UNFCCC è uno degli strumenti giuridici “a disposizione” dello sviluppo sostenibile che solo apparentemente costituisce un esempio di *hard law*: “(s)ometimes, however, the instrument of “hard law” has been employed in the form of a treaty for what is actually still mostly “soft law” (...). This represents attempts to give an impetus to principles which are still being developed and to bring action-oriented rules into international politics. A fine example of such a treaty is the Climate Change Convention, which as far as substance is concerned is more a political document and action programme than a mature treaty. In such situations, the material difference between a UN Declaration and a treaty which legally binds the signatories fades away”. Cfr. N. SCHRIJVER, *The Evolution*, cit., p. 232.

⁵¹ Da notare che, circa questo aspetto, l’UNFCCC detta un regime complementare rispetto a quello stabilito dal Protocollo di Montreal (*The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*), entrato in vigore nel 1989 e volto a ridurre l’uso di sostanze specificamente individuate e ritenute responsabili di danni allo strato di ozono: l’UNFCCC, per l’appunto, si applica a gas

obblighi, la loro attuazione e i controlli vengono demandati a protocolli successivi, adottati in attuazione degli articoli 7 e 17 della Convenzione stessa. Tra questi, come noto, si distingue Protocollo di Kyoto del 1997⁵², che rimane l'unico strumento a sancire obblighi di portata più precisa e stringente, tali dunque da andare al di là delle linee guida e dei principi ispiratori di cui alla UNFCCC; pertanto, il Protocollo di Kyoto costituisce un primo esempio di effettiva applicazione dello sviluppo sostenibile nelle relazioni internazionali⁵³.

Il filo conduttore che lega la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici all'evoluzione dello sviluppo sostenibile in diritto internazionale passa anche attraverso altri principi "codificati" nella Dichiarazione di Rio del 1992.

Detto dell'equità intergenerazionale e dell'integrazione ambientale, si afferma che le azioni di tenore giuridico condotte a livello internazionale per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici, non fondandosi sull'attendibilità incontrovertibile di appositi dati scientifici, si situano nell'alveo del principio di precauzione⁵⁴, che si ribadisce essere stato affermato nella Dichiarazione adottata contemporaneamente all'UNFCCC: la seconda si qualifica allora come uno strumento giuridico giustificato in base a un principio di diritto internazionale introdotto dalla prima.

differenti. Il testo del Protocollo di Montreal è consultabile al seguente link <http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000>.

⁵² Il testo del Protocollo è consultabile al seguente link: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Per maggiori e più completi approfondimenti sull'argomento si veda, ad esempio, D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, 2005; W. T. DOUMA, M. MASSAI, M. MONTINI, *The Kyoto protocol and beyond: legal and policy challenges of climate change*, The Hague, 2007. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore nel 2005: la sua efficacia è stata estesa dapprima al 2012 con l'accordo di Durban del 2011 (cfr. decisione n. 1/CMP.7, nel doc. FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1, del 15 marzo 2012, consultabile al seguente link <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a01.pdf>, par. 1), per poi estenderla fino al 2020 con l'accordo di Doha del 2012 (cfr. decisione n. 1/CMP.8, nel doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, del 28 febbraio 2013, consultabile al seguente link <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf>).

⁵³ S. NESPOR, *Oltre Kyoto: il presente e il futuro degli accordi sul contenimento del cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, p. 9.

⁵⁴ Art. 3, co. 3, UNFCCC. Alla base della lotta ai cambiamenti climatici vi è comunque una componente di rischio, che è altro rispetto alla certezza assoluta riscontrabile a mezzo di dati scientifici inconfutabili. Sul concetto di rischio nel diritto ambientale si veda J. BARBOZA, *The Environment, Risk and Liability in International Law*, Leiden/Boston, 2011, pp. 9-10. Sul principio di precauzione applicato ai cambiamenti climatici, cfr. C. M. PONTECORVO, Il principio di precauzione e la regolamentazione volta a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento dell'atmosfera, in A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006, pp. 221-285; W. TURKENBURG, J. VAN DER SLUIJS, *Climate Change and the Precautionary Principle*, in E. FISHER, J. JEONES, R. VON SCHOMBERG (a cura di), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, Cheltenham, 2006, pp. 245-266.

Fondamentale è anche il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che permea l'essenza della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (art. 3, co.2, e art. 4). L'applicazione del principio 7 della Dichiarazione di Rio del '92 alla UNFCCC implica l'imposizione di maggiori oneri in capo agli Stati economicamente più sviluppati; è infatti in essi che si concentra la maggior parte delle emissioni inquinanti e sono proprio questi Stati i detentori dei mezzi necessari ad affrontare in maniera più adeguata i cambiamenti climatici.

Il ricorso a questo principio nell'ambito dell'azione mondiale contro gli effetti dei cambiamenti climatici è pacifico nella distribuzione degli obblighi del Protocollo di Kyoto⁵⁵, che stabilisce tagli alle emissioni dei gas indicati soltanto ad alcuni Stati, appositamente identificati nell'Allegato I al Protocollo⁵⁶; agli altri Stati, cioè i Paesi in via di sviluppo, viene chiesto soltanto di rispettare gli impegni stabiliti all'art. 4, primo comma, della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (art. 10, primo comma, del Protocollo). Diverso è anche il grado di responsabilità che gli Stati parti devono assumersi, in quanto gli obiettivi

⁵⁵ Cfr. anche C. VOIGT, *Sustainable Development*, cit., pp. 97-99. Alcuni autori criticano questa impostazione perché avrebbe portato a uno squilibrio tra le condizioni di Paesi sviluppati e in via di sviluppo a scapito dei primi. Paesi allora considerati come in via di sviluppo, come Brasile, Cina e India, avrebbero tratto ingenti vantaggi economici dalla possibilità di emettere gas serra senza limiti espliciti, al punto che gli accordi sui cambiamenti climatici, da strumenti a tutela dell'ambiente si sarebbero trasformati in strumenti "di riequilibrio dello sviluppo e del mercato internazionale". Cfr. S. NESPOR, *Oltre Kyoto*, cit., pp. 5-6.

⁵⁶ L'art. 3, primo comma, del Protocollo di Kyoto impone agli Stati obbligati di limitare le emissioni di gas serra al fine di raggiungere, a livello mondiale e durante il primo periodo di riferimento (2008-2012, poi prorogato), una riduzione aggregata di almeno il 5% rispetto al livello del 1990. Il riferimento al 1990 vale per gli Stati che da quell'anno hanno incrementato le emissioni dei gas serra elencati nel Protocollo; per gli altri Stati l'anno di riferimento può essere diverso. Gli esiti degli accordi successivi al Protocollo di Kyoto, tuttavia, hanno parzialmente modificato l'equilibrio originario in termini di obblighi e azioni da intraprendere. In virtù del documento adottato alla Conferenza di Bali (il testo del Piano d'azione di Bali è contenuto nella Decisione n. 1/CP.13, nel doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1*, del 14 marzo 2008, pp. 3-6, consultabile al seguente link <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>), a partire dall'accordo vincolante che dovrà sostituire il Protocollo di Kyoto anche i Paesi in via di sviluppo saranno sottoposti a obblighi, benché inferiori rispetto a quelli che incontreranno gli Stati industrializzati, dai quali comunque dovranno essere assistiti. In breve, tra i parametri fissati a Bali è previsto che i negoziati propedeutici all'accordo-fine che dovranno considerare: "(n)ationally appropriate mitigation actions by developing country Parties in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, in a measurable, reportable and verifiable manner" (par. 1.(b).(ii) del Piano d'azione di Bali). Stando all'accordo di Durban, inoltre, gli obblighi fissati inizialmente si applicheranno anche ad alcuni Stati che dal 1997 ad oggi hanno raggiunto un livello di sviluppo tale da consentire loro di raggiungere il gruppo dei Paesi industrializzati; per contro, alcuni tra gli Stati maggiormente responsabili delle emissioni di gas serra, come Canada, Giappone, Russia hanno espresso la loro contrarietà ad assumere impegni di riduzione nel secondo periodo d'impegno del Protocollo.

numerici da raggiungere entro il periodo previsto non sono identici per tutti i Paesi contraenti⁵⁷.

Ad ogni modo, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate è controbilanciato dalla commisurazione dei costi ai benefici, onde evitare che gli Stati su cui grava la maggior parte delle responsabilità risultino eccessivamente onerati rispetto ai vantaggi globali che la lotta ai cambiamenti climatici permetterebbe di conseguire⁵⁸. È anche per questa ragione che gli obblighi imposti dal Protocollo di Kyoto possono essere raggiunti, dagli Stati vincolati, anche in maniera congiunta⁵⁹. Inoltre, ciò significa trattare l'inquinamento atmosferico come questione di natura globale ai fini della lotta ai cambiamenti climatici, essendo irrilevante la provenienza delle attività inquinanti quanto quella delle effettive riduzioni di tali emissioni: è un'ulteriore dimostrazione del mutamento nell'approccio scelto per affrontare questioni ambientali in diritto internazionale a seguito dell'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile.

Infine, la UNFCCC detta disposizioni per garantire un adeguato grado di partecipazione del pubblico, in armonia al principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992 (art. 4, co. 1, lett. i), art. 6, lett. a), iii)), rinforzando la nuova impostazione sorta per gestire le questioni ambientali al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile.

1.3. La struttura a tre pilastri dello sviluppo sostenibile

La Conferenza di Rio ha portato lo sviluppo sostenibile al centro dell'attenzione internazionale, mettendone in risalto la dimensione ambientale. Il passaggio successivo è stato definire il contenuto del concetto di sviluppo sostenibile. La questione è stata affrontata in una successiva conferenza mondiale,

⁵⁷ Ad esempio, il livello percentuale di riduzione delle emissioni per l'Unione europea ammonta all'8% da realizzarsi con un accordo di ripartizione dell'obiettivo globale tra Stati membri. Per gli Stati Uniti al 7% e per il Giappone al 6%; alcuni Stati, come ad esempio la Federazione Russa, devono soltanto garantire la stabilizzazione delle emissioni dei predetti gas, mentre per altri Paesi, tra cui l'Australia, è fatta salva la possibilità di aumentare siffatte emissioni, sebbene entro certi limiti.

⁵⁸ L'art. 3, co. 3, UNFCCC prevede, tra l'altro, che "(...) policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost".

⁵⁹ Il Protocollo di Kyoto contempla meccanismi di flessibilità per fare fronte agli obblighi che impone. Ai meccanismi di flessibilità istituiti dal Protocollo di Kyoto si farà cenno all'inizio della prima sezione del terzo capitolo della tesi. Per maggiori informazioni, cfr. R. LEFEBER, S. OBERTHÜR, *Key features of the Kyoto Protocol's compliance system*, in J. BRUNNÉE, D. MEINHARD, L. RAJAMANI (a cura di), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge, 2012, pp. 77-101.

convocata dalle Nazioni Unite non tanto per enunciare nuovi principi in materia, ma per definire un piano d'azione incisivo, con precise scadenze temporali finalizzate al raggiungimento di obiettivi funzionali allo sviluppo sostenibile. Si tratta del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002.

L'evento segue di poco la formulazione della *New Delhi Declaration of Principles of International Law to Sustainable Development* del 2002 (di seguito "Dichiarazione di Nuova Delhi") ad opera dell'*International Law Association* (ILA)⁶⁰, uno strumento giuridicamente non vincolante, elaborato da esperti di tutto il mondo e pubblicato quale documento ufficiale delle Nazioni Unite⁶¹. Nella Dichiarazione di Nuova Delhi sono elencati sette principi di diritto internazionale sullo sviluppo sostenibile: obbligo degli Stati di assicurare un uso sostenibile delle risorse naturali; equità e abolizione della povertà; responsabilità comuni ma differenziate; precauzione, da applicarsi, quale principio, a salute umana, risorse naturali ed ecosistemi; partecipazione del pubblico, accesso all'informazione e alla giustizia; buon governo; integrazione e interrelazione, in particolare, in relazione ai diritti umani e agli obiettivi sociali, economici e ambientali. Tali principi in buona parte anticipano i contenuti finali del Vertice di Johannesburg⁶².

Il Vertice di Johannesburg si è concluso con l'adozione di una Dichiarazione di principi sullo sviluppo sostenibile⁶³ e di un Piano d'azione privo di scadenze dotate di effetti obbligatori, ma contenente obiettivi concordati⁶⁴. Entrambi gli strumenti non sono giuridicamente vincolanti.

In linea di massima, dall'analisi degli esiti del Vertice di Johannesburg risulta la riaffermazione dei principi sullo sviluppo sostenibile emersi dalla Conferenza di Rio⁶⁵, con alcune novità.

La prima è rappresentata dall'allargamento della struttura su cui lo sviluppo sostenibile poggia, nella misura in cui viene superato il dualismo sviluppo

⁶⁰ UN doc. A/CONF.199/8, del 9 agosto 2002, *70th Conference of the International Law Association, Held in New Delhi, India, 2-6 April 2002, consultabile in International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2: 211-216, 2002*, disponibile al sito <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>.

⁶¹ UN General Assembly, *Annex to the letter dated 6 August 2002 from the Permanent Representative of Bangladesh to the United Nations and the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations*, doc. A/57/329, del 31 agosto 2002.

⁶² Nella *New Delhi Declaration*, ad esempio, è chiara l'intenzione di estendere la struttura di base dello sviluppo sostenibile anche alla componente sociale, come si osserverà di seguito.

⁶³ *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, Doc. A/CONF.199/20, del 26 agosto – 4 settembre 2002, parr. 1-5.

⁶⁴ *Ibidem*, parr. 6-73.

⁶⁵ Si veda ad esempio il punto n. 8 della Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile.

economico - protezione dell'ambiente affermatosi con il Rapporto *Brundtland* e "consacrato" nella Conferenza di Rio. A Johannesburg gli Stati hanno riconosciuto l'esistenza di un collegamento tra sviluppo sostenibile e sviluppo sociale: si è verificato il passaggio a una struttura costituita non più da due, ma da tre pilastri tra loro interdipendenti⁶⁶. Pertanto, a partire dal Vertice di Johannesburg è stata proclamata la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile.

L'ampliamento del concetto di sviluppo sostenibile impone l'esigenza di garantire una partecipazione effettiva di molteplici portatori di interesse, intensificando un processo formalmente avviato nella Conferenza di Rio⁶⁷ e confermato dall'intensa partecipazione alle riunioni del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di attori non statali, tra cui i rappresentanti di diversi gruppi di interesse. L'affermazione del pilastro sociale sottintende la necessità anche sul piano universale di ampliare il coinvolgimento dei vari portatori di interessi differenti come mezzo di attuazione dello sviluppo sostenibile: ciò si riflette anche nel Piano d'azione, che conferma l'inquadramento dello sviluppo sostenibile in un processo democratico, secondo un modello in cui più soggetti non appartenenti alla dimensione di governo statale assumono un ruolo attivo nei processi di formazione e applicazione delle norme internazionali sullo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai processi decisionali e attuativi inerenti le questioni ambientali⁶⁸.

Sul piano della *governance*, lo sviluppo sostenibile risulta dunque articolato su tre livelli, come disposto nel capitolo XI del Piano d'azione: internazionale (con importanti funzioni per le Nazioni Unite), regionale e sub regionale,

⁶⁶ Piano d'Azione, par. 2. Il par. 5 della Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile recita: "(a)ccordingly, we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – at local, national, regional and global levels". Si veda anche R. RAMLOGAN, *Sustainable Development: Towards a Juridical Interpretation*, Leiden – Boston 2011, p. 13.

⁶⁷ Si segnalano, ad esempio, i principi 26 e 31 della Dichiarazione di Johannesburg.

⁶⁸ IOVANE suggerisce che tutto ciò ha inciso profondamente sul diritto internazionale dell'ambiente. L'esigenza di offrire una protezione più rapida e intensa a interessi propri dell'umanità, come quelli in esame, ha limitato la prevalenza degli organi dello Stato-apparato nelle fasi attinenti alla tutela ambientale. Il risultato è che ora ai soggetti privati competono le attività di stimolo nell'adozione di determinati testi normativi, l'adempimento di obblighi necessari a impedire danni all'ambiente, il potere di ricorrere davanti a giudici interni e internazionali al fine di ottenere l'accertamento di illeciti ambientali e di chiedere il risarcimento degli eventuali danni conseguenti, l'azione politica (promossa dai rappresentanti) nei confronti del potere esecutivo. Per più ampie considerazioni si rinvia a M. IOVANE, *Soggetti privati*, cit., pp. 144 e ss.

nazionale. Ognuno di questi livelli deve integrarsi con le politiche e i programmi alla base delle predette componenti dello sviluppo sostenibile⁶⁹.

Infine, il Vertice di Johannesburg si segnala soprattutto per l'introduzione di scadenze temporali, che rappresentano il principale obiettivo della Conferenza. Tali scadenze, seppure non vincolanti, sono rivolte alla realizzazione degli impegni relativi allo sviluppo sostenibile, nel tentativo di superare uno dei limiti più vistosi degli esiti della Conferenza di Rio⁷⁰. In questo modo, gli Stati sarebbero indotti a dare effettiva attuazione all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Tuttavia, alcune difficoltà, facilmente preventivabili anche all'epoca del Vertice⁷¹, puntualmente si appalesano al momento di tradurre in prassi obiettivi quanto mai complessi e ambiziosi. Lo scopo principale del Vertice di Johannesburg non è stato conseguito specialmente per via delle reticenze di vari Stati (come ad esempio gli Stati Uniti, la Cina, gli Stati appartenenti al Gruppo dei 77 e alcuni Paesi produttori di petrolio) che, per motivi diversi, hanno rifiutato di accettare vincoli e scadenze temporali precise o troppo ravvicinate, similmente a quanto verificatosi nella lotta ai cambiamenti climatici. Di conseguenza, non è

⁶⁹ M. C. CORDONIER SEGGER, *Sustainable Development*, cit., pp. 109-110. Si veda anche A. FODELLA, *Il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, p. 398. Quanto all'ambiente, in particolare, il Piano d'azione prevede, per l'effettività delle rispettive politiche, una *partnership* tra portatori di interesse. Si rinvia a J. EBBESSON, *Public Participation*, cit., pp. 684-685. Le *partnership* consistono in forme di collaborazione volontaria tra soggetti diversi, come Stati, organizzazioni internazionali, imprese private e ONG, che si sommano alle forme classiche di cooperazione intergovernativa per contribuire all'avanzamento verso gli obiettivi del Piano d'azione. Al riguardo, si veda anche: L. PINESCHI, *L'evoluzione storica*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione*, cit., p. 21.

⁷⁰ Il Piano d'azione contiene alcuni esempi: dimezzare entro il 2015 il numero delle persone con reddito giornaliero inferiore ad un dollaro Usa; promuovere la diffusione e l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria di base; ridurre, entro il 2015, di 2/3 la mortalità infantile dei bambini al di sotto dei 5 anni e di 3/4 la mortalità da parto; ridurre del 25%, entro il 2005 nei paesi maggiormente colpiti ed entro il 2010 globalmente, i malati di Aids di età compresa tra i 15 e i 24 anni; ridurre significativamente entro il 2010 la perdita di biodiversità; promozione della pesca sostenibile e avvio dal 2004 di un regolare monitoraggio dell'ambiente marino; aumentare significativamente la quota di energia elettrica ricavata da fonti rinnovabili; promuovere le tecnologie a basso impatto ambientale; eliminare progressivamente i sussidi ai combustibili fossili; conferma degli obiettivi della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, e in particolare sulla stabilizzazione della concentrazione in atmosfera di anidride carbonica e degli altri gas-serra; invito alla ratifica in tempi brevi del Protocollo di Kyoto.

⁷¹ C'è chi nota come il Vertice di Johannesburg si sia tenuto in un periodo di crisi del diritto internazionale, di fronte al quale molti Stati hanno trascurato varie esigenze, soprattutto di carattere ambientale, tant'è che numerosi impegni relativi allo sviluppo sostenibile risultavano all'epoca già ampiamente disattesi. Si veda: G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, n. 1, p. 34; P. CARRABBA, B. DI GIOVANNI, L. M. PADOVANI, *Da Rio a Johannesburg: verso lo sviluppo sostenibile*, in *Energia, ambiente e innovazione, Bimestrale dell'ENEA*, 2003, n. 2, p. 35.

stato possibile raggiungere un accordo contenente impegni più stringenti, tali da segnare un progresso rispetto alla Conferenza di Rio. Gli esiti del Vertice di Johannesburg paiono essere il frutto di un compromesso politico.

Nonostante l'impatto piuttosto insoddisfacente del Vertice di Johannesburg a livello pratico, non si può negare che i risultati del Vertice medesimo abbiano influito sulla prassi successiva degli Stati in materia di sviluppo sostenibile. In particolare, dopo il Vertice di Johannesburg si riscontra un'estensione del concetto di sviluppo sostenibile dal settore ambientale ad un ambito più generale che ingloba ulteriori esigenze della società. Inoltre, per lo sviluppo sostenibile è stato delineato un sistema giuridico multilivello, ovvero decentrato, nel quale è determinante anche il coinvolgimento del settore privato.

1.4. Il sistema di governance dello sviluppo sostenibile

Negli anni successivi al Vertice di Johannesburg il discorso intorno allo sviluppo sostenibile si è arricchito di due punti salienti: la valutazione dei progressi realizzati in quel campo, che ha messo in evidenza preoccupanti lacune sul piano pratico, e la definizione di un quadro di riferimento a livello di *governance*. Di conseguenza, alla Conferenza sullo sviluppo sostenibile del 2012, tenutasi nuovamente a Rio de Janeiro, e sinteticamente denominata "Rio + 20"⁷², i temi centrali sono stati la riforma istituzionale necessaria per realizzare lo sviluppo sostenibile e l'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e della lotta alla povertà⁷³ (che sarà considerata nel secondo capitolo della ricerca).

Malgrado le intenzioni manifestate, il documento *The Future We Want*, adottato al termine della Conferenza⁷⁴, ha tradito le attese⁷⁵, in quanto dichiarazione debole, priva di impegni precisi e concreti e inidonea a fornire risposte alle principali questioni da trattare: il sostegno alla transizione verso

⁷² La Conferenza sullo sviluppo sostenibile del 2012 è stata indetta dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si veda: UN General Assembly, Resolution 64/236, "*Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development on la United Nations Conference on Environment and Development*", doc. A/RES/64/236, del 31 marzo 2010.

⁷³ *Ibidem*, par. 20 (a).

⁷⁴ Il documento "*The Future We Want*" (A/66/L.56 del 27 luglio 2012) è allegato a UN General Assembly, Resolution 66/288, "*The Future We Want*", doc. A/RES/66/288, dell'11 settembre 2012.

⁷⁵ Tra l'altro, per via di un comprovato stallo negoziale nei mesi precedenti all'apertura del vertice, subito prima di questo momento la Presidenza brasiliana si è opposta a eventuali e ulteriori modifiche al testo del documento.

un'economia verde equa e inclusiva⁷⁶, la lotta alla povertà, la riforma delle istituzioni delle Nazioni Unite che si occupano di ambiente e sviluppo sostenibile, la definizione di obiettivi globali per lo sviluppo sostenibile.

I “vuoti giuridici” sopravvissuti alla Conferenza del 2012 ricalcano le lacune spesso registrate al termine dei vertici delle parti al Protocollo di Kyoto⁷⁷ indetti nel tentativo (soltanto dichiarato?) di addivenire all'adozione uno strumento in grado di regolare in modo più efficace la problematica dei cambiamenti climatici, che per lo sviluppo sostenibile resta piramidale.

“Rio + 20” ha confermato che i governi da soli non sono in grado di conseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Nel documento finale viene, infatti, riconosciuto un ruolo rafforzato a un ampio movimento globale per la sostenibilità, compresa la società civile⁷⁸. L'aspetto più rilevante è quindi il nuovo assetto di governo dello sviluppo sostenibile che la Conferenza si propone di realizzare: un governo efficiente a livello locale, sub-nazionale, nazionale, regionale e globale che rappresenti le voci e gli interessi di tutti è fondamentale per la promozione dello sviluppo sostenibile. Il punto 13 del documento finale è emblematico:

“(w)e recognize that opportunities for people to influence their lives and future, participate in decision-making and voice their concerns are fundamental for sustainable development. We underscore that sustainable development requires concrete and urgent action. It can only be achieved with a broad alliance of people, governments, civil society and the private

⁷⁶ Come detto, gli aspetti più significativi di “Rio + 20” sull'economia verde saranno approfonditi nel paragrafo successivo.

⁷⁷ Un esempio su tutti: il fallimento del Vertice di Copenhagen del 2009. In quell'occasione, è stato redatto un accordo (il testo dell'Accordo di Copenhagen è contenuto nella decisione n. 2/CP.15, nel doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, del 30 marzo 2010, pp. 5-7, ed è consultabile al seguente link <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>) che non risulta formalmente adottato nel quadro della UNFCCC: le parti si limitano a “prenderne nota”, espressione che rende la natura giuridica dell'Accordo alquanto incerta. L'Accordo di Copenhagen ha essenzialmente valore politico: le parti dell'Allegato I della UNFCCC non si obbligano a contenere e ridurre le emissioni di gas serra, ma concordano solamente di determinare, ciascuna in maniera autonoma e volontaria, i propri limiti di emissione per il 2020, impegnandosi a comunicare i rispettivi obiettivi nazionali al Segretario della UNFCCC entro il 31 gennaio 2010. In sostanza, l'Accordo di Copenhagen si pone in linea di discontinuità con il sistema della UNFCCC: si veda M. MONTINI, *L'accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, pp. 660-661 e p. 666. Ciò è ancora più lampante se si considera che il già visto Piano d'azione di Bali aveva fissato il 18 dicembre 2009 come data conclusiva per la definizione del nuovo sistema internazionale di lotta ai cambiamenti climatici per la fase successiva al 2012: si veda L. MASSAI, *L'accordo di Copenhagen, il negoziato nel 2009 e il fallimento del sistema UNFCCC*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 652.

⁷⁸ Del resto la partecipazione della società civile alla Conferenza è stata consistente, così come sollecitato dal par. 20(a) della Risoluzione 64/236.

sector, all working together to secure the future we want for present and future generations”⁷⁹.

In realtà, si teme che il proposito sembri destinato a rimanere “lettera morta”, vista la mancanza di elementi pratici per attuarlo.

Il sistema delle Nazioni Unite resta centrale per lo sviluppo sostenibile, in modo particolare per l’integrazione delle sue tre componenti in tutti i settori e in tutte le attività: a ciò sono chiamati, non solo l’Assemblea Generale, il Consiglio economico e sociale e il Segretario Generale, ma anche gli organi di governo di fondi, programmi e agenzie specializzate nel sistema delle Nazioni Unite, a favore del quale si reputa necessario un incremento dei contributi finanziari, come mezzo imprescindibile per perseguire lo sviluppo sostenibile⁸⁰.

In rapporto al nuovo sistema di *governance*, è stato dato mandato all’Assemblea generale di aprire i negoziati volti all’istituzione di un forum politico di alto livello di natura intergovernativa con funzioni di guida e controllo circa lo sviluppo sostenibile: è stato previsto per migliorare l’integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile in maniera globale e intersettoriale, a tutti i livelli, e allo scopo di fornire una piattaforma dinamica chiamata a stimolare un dialogo sistematico e ad arricchire l’inventario e l’organizzazione dell’agenda per promuovere lo sviluppo sostenibile. Una volta istituito, il forum ha sostituito l’attuale Commissione sullo sviluppo sostenibile⁸¹.

1.5. L’incerta natura giuridica dello sviluppo sostenibile: un semplice concetto?

Le tappe che hanno segnato l’evoluzione dello sviluppo sostenibile hanno permesso di approfondirne alcuni aspetti salienti; tuttavia, restano ancora da affrontare almeno due questioni particolarmente rilevanti.

Si è visto che, sebbene si sia tentato di definire la nozione di sviluppo sostenibile, a tutt’oggi non esiste una qualificazione generalmente condivisa; il dibattito ha coinvolto soggetti di varia natura, ma non ha prodotto esiti decisivi a chiarire completamente il significato di tale espressione. Al momento, però, la necessità di pervenire a una definizione unitaria di sviluppo sostenibile non sembra essere prioritaria; piuttosto, l’attenzione è stata diretta al suo contenuto.

⁷⁹ La sensazione che, con riguardo a tale aspetto, “Rio+20” abbia oltrepassato i limiti del Vertice di Johannesburg è confermata anche da un’analisi dei parr. 98-99 di *The Future We Want*.

⁸⁰ *The Future We Want*, cit., par. 81 e par. 93-94.

⁸¹ *Ibidem*, par. 84 -85.

A questa criticità si somma l'incertezza sulla natura giuridica dello sviluppo sostenibile.

In linea di principio, lo sviluppo sostenibile è prevalentemente inteso come un semplice concetto, al quale a volte viene conferita una rilevanza giuridica sostanziale: alcuni autori ritengono che si tratti di un parametro di *soft law*⁸², altri di un meta-principio⁸³ o perfino di un “mantra”⁸⁴, ma non manca nemmeno chi riconduce lo sviluppo sostenibile ai principi generali di diritto internazionale o al diritto internazionale consuetudinario: a questo proposito, non si può fare a meno di riferire che la Corte internazionale di giustizia, nella celebre sentenza sul caso *Gabčíkovo–Nagymaros* del 1997, ha formalmente recepito il concetto di sviluppo

⁸² PEPE considera lo sviluppo sostenibile come un esempio di *soft law*, ovvero di un principio giuridico che nasce da dichiarazioni internazionali non produttive di precisi obblighi e diritti, ma che comunque è riuscito a occupare spazi in precedenza lasciati alla discrezionalità degli Stati, tanto da essere ripresa in recenti costituzioni e legislazioni nazionali. Cfr. V. PEPE, *Lo sviluppo*, cit., p. 243. Cfr. anche: M. CAMPINS ERITJA, J. GUPTA, J., N. VAN DER GRIJP, *Sustainability Labelling and Certification in the Context of Sustainable Development*, in M. CAMPINS, ERITJA (a cura di), *Sustainability, Labelling and Certification*, Madrid, 2004, p. 28.

⁸³ Secondo LOWE lo sviluppo sostenibile non appartiene né alla categoria della *soft law* né a quella della *hard law*. Pare, insomma, che lo sviluppo sostenibile sia una “via di mezzo” tra un concetto e un principio. Si veda: V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development: past achievements and future challenges*, Oxford, 1999, p. 31. L'opinione di ATAPATTU è che lo sviluppo sostenibile sia un “concetto - ombrello” che include elementi sostanziali e procedurali. L'autore, tra l'altro, fornisce un quadro analitico del dibattito sullo status giuridico dello sviluppo sostenibile. Si veda: S. A. ATAPATTU, *Emerging Principles*, cit., pp. 182 ss. Analogamente, anche JUSTE RUIZ utilizza l'espressione “concetto – ombrello” per giungere alla conclusione che lo sviluppo sostenibile è più che altro un obiettivo con funzione di guida per l'azione internazionale. Si veda: J. JUSTE, RUIZ, *El Principio del desarrollo sostenible en el derecho internacional y europeo del ambiente: algunas reflexiones conclusivas*, in P. FOIS, (a cura di), *Il Principio*, cit., pp. 307-308. Secondo BARRAL si tratta di una “primary rule of law aimed at regulating conduct in hundreds of treaties”: cfr. V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 398.

⁸⁴ Per FRANCONI, dalla metà degli anni '80 l'espressione “sviluppo sostenibile”: “(...) è entrata nel linguaggio giuridico della comunità internazionale pervadendo come una sorta di mantra ricorrente la quasi totalità dei testi convenzionali e di *soft law* in materia ambientale e, talvolta, anche di tipo economico”. L'autore nega la natura di norma consuetudinaria del principio dello sviluppo sostenibile, ritenendo che esso costituisca: “(...) un metodo, un processo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato. In questo senso non è riconducibile ad una matrice normativa omogenea, della quale si deve discutere se abbia carattere precettivo o programmatico. Ma è piuttosto lo strumento che condiziona in modo trasversale la formazione e l'atteggiarsi di principi e regole eterogenee fra loro, nonché di coordinare regole consolidate talvolta in conflitto al fine di adattare a esigenze nuove di tutela dell'ambiente”. “Si presenta (...) come uno standard di riferimento nella creazione e applicazione di norme e principi di diritto internazionale in materia di conservazione e protezione dell'ambiente. In quest'ottica, più che un principio statico, esso configura un metodo di continuo adattamento del diritto internazionale alle esigenze di governo dei processi di sviluppo economico in un mondo di risorse limitate”. “Si configura come “una necessità sociale che richiede la sistematica integrazione di considerazioni ambientali nei processi decisionali e nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato”. Si veda, F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS, (a cura di), *Il Principio*, cit., pp. 41-43 e p. 61.

sostenibile⁸⁵ e che considerazioni ancora più articolate sono state sviluppate dal giudice Weeramantry nella sua opinione dissenziente⁸⁶.

Ad analoghe valutazioni si è proceduto per verificare le conseguenze giuridiche ricollegabili al concetto di sviluppo sostenibile: esso può essere considerato alternativamente come scopo, principio all'origine di diritti e doveri o espressione di intensità giuridica inferiore, a seconda della tipologia dello strumento internazionale in cui viene inserito (sia esso, ad esempio, vincolante o meno) o della collocazione assunta nel medesimo strumento (ad esempio, nel preambolo o in un articolo)⁸⁷. Per riprendere un argomento già accennato in precedenza, la collocazione di una questione ambientale primaria, come la lotta ai cambiamenti climatici, nel quadro giuridico dello sviluppo sostenibile ha portato alcuni autori a giustificare il riconoscimento uno *status* superiore a questo concetto⁸⁸, nonostante i progressi del diritto in materia di azione per il clima stentino ad affermarsi.

⁸⁵ International Court of Justice, Reports of judgments, advisory opinions and orders, Case concerning the *Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, sent. del 25 settembre 1997, par. 140: “(t)his need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development”. Si veda anche: Permanent Court of Arbitration, caso *Iron Rhine (Belgium c. The Netherlands)*, sent. del 24 maggio 2005, par. 59.

⁸⁶ Sul punto, si veda l'opinione dissenziente del giudice Weeramantry nel caso *Gabčíkovo – Nagymaros*: “(t)he principle of sustainable development is thus a part of modern international law by reason not only of its inescapable logical necessity, but also by reason of its wide and general acceptance by the global community. The concept has a significant role to play in the resolution of environmentally related disputes. The components of the principle come from well-established areas of international law - human rights, State responsibility, environmental law, economic and industrial law, equity, territorial sovereignty, abuse of rights, good neighbourliness - to mention a few. It has also been expressly incorporated into a number of binding and far-reaching international agreements, thus giving it binding force in the context of those agreements. It offers an important principle for the resolution of tensions between two established rights. It reaffirms in the arena of international law that there must be both development and environmental protection, and that neither of these rights can be neglected”. International Court of Justice, Reports of judgments, advisory opinions and orders, Case concerning the *Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Separate opinion of Vice – President Weeramantry, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>), p. 95. Si veda anche: S. SALARDI, *Il diritto*, cit., p. 666.

⁸⁷ D. BARSTON, MAGRAW, L. D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford*, cit., pp. 622-623.

⁸⁸ VOIGT afferma che il fenomeno dei cambiamenti climatici e il principio dello sviluppo sostenibile toccano le stesse questioni. L'autrice fa riferimento all'interazione tra umanità e natura e alla relazione tra esseri umani, nel senso che i cambiamenti climatici postulano limitazioni di natura ecologica in numerosi aspetti della vita umana. VOIGT scrive: “(i)n order to find a long-term solution to the global challenge of climate change, I suggest envisaging the linkage between sustainable development and climate change strategies in a direct and reciprocal manner. In fact, they need to be seen as two sides of the same coin. Sustainable development is inherently defined by ecological limits set by fundamental natural processes and functions, among which a table global climate is arguably the most crucial. The ability of the international community to tackle the challenge of climate change by setting up a comprehensive and effective international climate change regime is giving an indication of the attempt to understand and implement sustainable development as a global concept. (...). My argument is that sustainable development should be

Negli ultimi anni i tentativi di risolvere i problemi esposti hanno in parte ceduto il passo alla ricostruzione e alla determinazione delle regole e dei principi che si suppongono idonei ad attuare lo sviluppo sostenibile. Come risultato di questo approccio sono stati individuati alcuni principi che concorrono alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. Tra questi, i principali sono: l'integrazione reciproca tra tutela ambientale e sviluppo economico (Principio 4 della Dichiarazione di Rio), l'uso sostenibile delle risorse (Principio 2), l'equità intergenerazionale e intragenerazionale (Principi 3 e 5), la partecipazione del pubblico ai processi decisionali rilevanti in materia ambientale (Principio 10).

seen as a global norm – a principle – to approach issues of vital and global importance, such as climate change”. C. VOIGT, *Sustainable Development*, cit., pp. 89-92.

Sezione 2. Lo sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea

1. Dal diritto internazionale al diritto dell'Unione europea: lo sviluppo sostenibile come principio e obiettivo – 2. Lo sviluppo sostenibile nella dinamica “ambiente-diritti” – 2.1. Lo sviluppo sostenibile e l'(in)esistenza di un diritto a un ambiente sano nell'ordinamento dell'Unione europea – 2.2. Sviluppo sostenibile e democrazia ambientale – 2.2.1. Cenni sui contenuti della Convenzione di Århus del 1998 – 2.2.2. Brevi riflessioni

1. Dal diritto internazionale al diritto dell'Unione europea: lo sviluppo sostenibile come principio e obiettivo

Dopo avere illustrato gli aspetti che hanno connotato l'evoluzione dello sviluppo sostenibile in ambito internazionale, è il momento di circoscrivere l'analisi del tema con specifico riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione europea⁸⁹. Seguendo l'enfasi attribuita al pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile nelle pagine precedenti e al fine di dirigere prudentemente la ricerca verso gli argomenti chiave, lo studio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea sarà compiuto dando la priorità alla componente ambientale. I risultati dell'analisi saranno propedeutici a valutazioni più puntuali sul ruolo e la portata che l'economia verde potrà rivestire nell'Unione.

Non è mistero che sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente si siano influenzati vicendevolmente nel processo evolutivo culminato con la stabilizzazione di entrambi nel complesso di norme che costituiscono l'espressione più elevata dell'ordinamento dell'Unione.

Preliminarmente, si rileva come l'espressione “sviluppo sostenibile” sia apparsa piuttosto tardi nei Trattati istitutivi dell'Unione europea, nonostante sull'argomento il dibattito fosse iniziato già dalla fine degli anni '80: ciò prova altresì che l'allora Comunità europea si stava dimostrando propensa a occuparsi delle questioni ambientali in maniera indubbiamente più incisiva, ma che a livello comunitario sviluppo sostenibile e tutela ambientale hanno a lungo mantenuto una dimensione politica in luogo di una valenza giuridica.

⁸⁹ Per approfondimenti più esaustivi sulle dinamiche dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea si rinvia a: A. AZAMANOVA, M. PALLEMAERTS, *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions*, Brussels, 2006; U. SCHUBERT, E. STORMER, *Sustainable Development in Europe: Concepts, Evaluation and Applications*, Cheltenham-Northampton, 2007.

L'Atto Unico europeo del 1986, entrato in vigore nello stesso anno in cui veniva pubblicato il Rapporto *Brundtland*, si rivelò decisivo, perché emendò il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (Trattato CEE) inserendovi un titolo sull'ambiente: fino ad allora il Trattato CEE non si era mai occupato di tale settore, riflettendo lo scarso interesse che Stati e organizzazioni internazionali rivolgevano all'ambiente. Con gli articoli 130 R e seguenti dell'Atto Unico l'ambiente divenne l'oggetto di una specifica azione della Comunità, con tanto di obiettivi, principi e condizioni da considerare prima di intervenire; inoltre, le azioni rivolte alla tutela dell'ambiente poterono beneficiare di una base giuridica espressa, tale da giustificare iniziative in un campo che in precedenza era "governato" da programmi generali d'azione e da normative adottate nell'ambito del mercato comune o tramite il ricorso ai "poteri impliciti".

All'epoca, la Comunità stava già facendo proprio il concetto di sviluppo sostenibile, come provato dalla Dichiarazione sull'ambiente allegata alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Rodi del 1988; va messo in evidenza che tale espressione compare nella versione inglese del documento, in cui si legge "(s)ustainable development must be one of the overriding objectives of all Community policies"⁹⁰. Malgrado la novità, né l'Atto Unico europeo, né il Trattato di Maastricht, con il quale fu istituita la politica ambientale dell'Unione (che in gran parte ricalcava i contenuti dell'azione ambientale di cui all'Atto Unico), recavano al loro interno riferimenti diretti allo sviluppo sostenibile: nel secondo, infatti, la sostenibilità era associata alla crescita, che doveva essere non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente (art. 2).

La svolta è avvenuta pochi anni dopo, quando il Trattato di Amsterdam ha posto le basi per l'affermazione dello sviluppo sostenibile nel diritto comunitario. Da una lettura congiunta del preambolo e degli articoli 2 e 6 del Trattato di Amsterdam si ottiene la duplice essenza dello sviluppo sostenibile, assunto in breve tempo a obiettivo dell'Unione e a principio generale. Rilevato che ad oggi il diritto originario dell'Unione europea si è assestato su questa posizione, seppure con alcune aggiunte di rilievo inserite con la riforma di Lisbona, occorre sottolineare l'impatto del cambiamento occorso.

⁹⁰ *Presidency Conclusions, Rhodes European Council, 2-3 December 1988, Annex I, Declaration on the Environment*, doc. SN 4443/1/88, par. 2. Invece, nella versione italiana si ritrova un'espressione infelice, quale "sviluppo in condizioni accettabili".

Se in diritto internazionale lo sviluppo sostenibile non è ancora riuscito a valicare i confini della sua natura concettuale, per l'Unione europea esso possiede un valore decisamente superiore: stando alla lettera delle disposizioni di riferimento del Trattato di Lisbona, lo sviluppo sostenibile deve guidare il diritto dell'Unione, informando tutte le politiche e le azioni europee, come previsto dal principio di integrazione sancito dall'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito, TFUE)⁹¹. Parallelamente, l'Unione deve adoperarsi per conseguire lo sviluppo sostenibile, agendo, appunto, in tutti i settori soggetti alle proprie competenze, come stabilisce il terzo comma dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (di seguito, TUE).

Ricordando la vastità dell'oggetto cui lo sviluppo sostenibile si riferisce, si può dedurre che l'Unione tenderà a stimolarne la promozione anche nelle relazioni esterne, in ossequio agli articoli 3, co. 5, e 21 TUE: ad esempio, è risaputo che al centro della politica dell'Unione per lo sviluppo si situa l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile⁹². Così facendo, l'Unione potrebbe influire sulla comunità internazionale nell'assunzione di iniziative più stringenti; esse verrebbero giustificate mediante un'espressione che per l'Unione non si esaurisce in un semplice concetto, ma si eleva a principio e obiettivo al tempo stesso⁹³.

Proprio l'essenza dello sviluppo sostenibile costituisce una seconda peculiarità nell'ordinamento europeo. Gli articoli dei trattati istitutivi dell'Unione concernenti lo sviluppo sostenibile non definiscono tale "principio-obiettivo" e non ne indicano i contenuti; quanto a questi ultimi, conviene rifarsi ad altri testi,

⁹¹ Il principio di integrazione ambientale nell'Unione europea sarà analizzato più nel dettaglio nella prima sezione del capitolo seguente. Va detto che la dottrina giuridica ha rilevato che l'Unione europea è l'unica regione ove lo sviluppo sostenibile è considerato un principio "costituzionale": cfr. M., TORRE-SCHAUB, *L'apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2012, p. 89.

⁹² Questo aspetto, specificato anche nel "Consenso europeo", è stato ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in una recente sentenza, relativa alla validità dell'atto istitutivo dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e la Repubblica delle Filippine. Cfr. causa *Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea*, C-377/12, sent. dell'11 giugno 2014, non ancora pubblicata in Racc., p. 42.

⁹³ Ad esempio, non stupisce che l'Unione, già in occasione dei negoziati che anticiparono il Vertice di Johannesburg del 2002, avesse tentato, benché senza successo, di pervenire all'adozione di obiettivi quantitativi e temporali sostanziali di natura vincolante. Si veda A. FODELLA, *Il Vertice*, cit., p. 389 e p. 392. Inoltre, è stato osservato che la filosofia del mercato dell'Unione si fonda proprio sullo sviluppo sostenibile: cfr. L. S. ROSSI, *Verso una nuova etica del commercio internazionale?*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003, pp. 22-23.

come la Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio europeo nel 2005⁹⁴, la quale descrive lo sviluppo sostenibile in un'ottica ancora più ampia rispetto a quanto messo in evidenza a livello internazionale⁹⁵.

Eppure, è opinione diffusa che lo sviluppo sostenibile, per il diritto dell'Unione europea, attenga in misura prevalente al pilastro sull'ambiente⁹⁶, anche e soprattutto in virtù del principio di integrazione *ex art. 11 TFUE*. La sostenibilità ambientale è dunque la componente preponderante dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione, come si evince dalla lettura delle voci su cui insistono gli ultimi programmi d'azione ambientale e la suddetta Dichiarazione del 2005. La sostenibilità ambientale viene specificata attraverso i principi propri della politica dell'Unione sull'ambiente, con particolare attenzione alla necessità di garantire un elevato livello di tutela ambientale, oltre che il miglioramento della qualità dell'ambiente (come risulta dal combinato disposto del primo e secondo comma dell'art. 191 TFUE e del terzo comma dell'art. 3 TUE).

Malgrado ciò, nel diritto originario dell'Unione europea lo sviluppo sostenibile trascende la dimensione settoriale degli articoli 191 e seguenti TFUE, che compongono il titolo dedicato alla politica ambientale dell'Unione; dalla sua collocazione nei Trattati istitutivi traspare l'intenzione degli Stati membri di proporre lo sviluppo sostenibile come principio e obiettivo più ampio, dunque generale. Si noti che, diversamente dal principio di integrazione, traslato dall'insieme dei principi puramente ambientali alle disposizioni di applicazione generale del TFUE (già TCE), il principio dello sviluppo sostenibile non ha mai subito un simile processo di "affrancamento", in quanto sin dal momento della sua formulazione è stato dotato di uno *status* più elevato.

Il preambolo del TUE e gli articoli citati esprimono un elemento teorico che distingue la disciplina sullo sviluppo sostenibile dell'Unione (e, di riflesso, degli

⁹⁴ La Dichiarazione è allegata alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17 giugno 2005, doc. 10255/1/05 REV 1, del 15 luglio 2005.

⁹⁵ Premettendo che nella dichiarazione lo sviluppo sostenibile viene presentato come "principio fondamentale che disciplina il complesso delle politiche e azioni dell'Unione (par. 8) e "obiettivo chiave" per tutte le politiche dell'Unione (p. 28), è interessante, ad esempio, che il rispetto dei diritti fondamentali o la preservazione della "capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità" (enunciazione di portata oggettivamente troppo ampia) figurino espressamente e al tempo stesso tra i fondamenti e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (pp. 28-29).

⁹⁶ Si veda, ad esempio, P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in . G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, (a cura di), *Diritto ambientale*, cit. pp. 62-63; J. SCOTT, *Environmental Protection: European law and Governance*, Oxford, 2009, pp. 18-19.

Stati membri); scendendo, però, al piano pratico, si finisce per accertare che la realtà in merito allo sviluppo sostenibile assume profili sensibilmente diversi, dei quali bisogna tenere conto.

Uno dei fattori che contribuiscono a temperare le prescrizioni contenute nel TUE e nel TFUE è la genericità del concetto di sviluppo sostenibile⁹⁷, il quale, secondo autorevole dottrina, potrebbe subire strumentalizzazioni, sul piano politico, dall'attore che di volta in volta ne faccia uso⁹⁸. Pertanto, accanto alle posizioni che conferiscono allo sviluppo sostenibile il rango di principio giuridico⁹⁹ (anche di tipo programmatico o costituzionale¹⁰⁰), si collocano opinioni più critiche, che intendono lo sviluppo sostenibile come principio "guida" più che altro per la politica ambientale dell'Unione¹⁰¹ o, più semplicemente, come un principio avente contenuto "etico"¹⁰². Preso atto dell'insufficiente apporto interpretativo della giurisprudenza comunitaria, la questione della tipologia del principio dello sviluppo sostenibile resta in sospeso, non potendosi così concludere affermativamente circa l'esistenza di un obbligo "giustiziabile", in capo all'Unione, di perseguire risultati sostenibili in campo

⁹⁷ Si veda, ad esempio, J.-P. GUICHARD, *Le développement durable, une valeur commune dans une Europe en déclin*, in L. POVTIN-SOLIS (a cura di), *Les valeurs communes dans l'Union européenne: onzièmes journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2014, p. 423.

⁹⁸ Cfr. L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2011, p. 365. Nel presente paragrafo si è fatto riferimento in via principale alla Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile, ma altri tentativi di definizione sono rinvenibili altrove nel diritto dell'Unione. Ai sensi del Regolamento 2493/2000/CE "per "sviluppo sostenibile" si intende il miglioramento delle condizioni di vita e del benessere delle popolazioni interessate, entro i limiti della capacità degli ecosistemi, attraverso la salvaguardia del patrimonio naturale e della sua biodiversità a vantaggio delle generazioni presenti e future". Cfr. Regolamento (CE) n. 2493/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2000, relativo a misure volte a promuovere la totale integrazione della dimensione ambientale nel processo di sviluppo dei paesi in via di sviluppo, in GUCE L 288/1-5, del 15 novembre 2000. La Strategia per lo sviluppo sostenibile inclusa nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Göteborg del 2001 propone una visione dello sviluppo sostenibile analoga a quella fornita dal Rapporto *Brundtland* ("soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future"). Si precisa che ancora non si era tenuto il Vertice di Johannesburg, che fu essenziale ai fini dei contenuti dello sviluppo sostenibile, ma nonostante ciò la Strategia del 2001 poneva l'accento anche sulla dimensione sociale dello sviluppo sostenibile, proprio in vista del Summit mondiale che si sarebbe svolto l'anno seguente. Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001, doc. SN 200/1/01 REV 1, par. 19. Un esempio relativo all'incertezza che ancora caratterizza il concetto di sviluppo sostenibile può essere tratto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea: causa *Commissione europea contro Irlanda*, C-50/09, sent. del 3 marzo 2011, in Racc. 2011 I-00873, pp. 48-49.

⁹⁹ K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Ashgate, 2008, p. 57.

¹⁰⁰ P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS, (a cura di), *Il principio*, cit., pp. 244-246.

¹⁰¹ L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, p. 71.

¹⁰² P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 75.

ambientale. Semmai, lo sviluppo sostenibile si “rafforza” grazie al carattere giuridicamente vincolante dei principi ambientali di cui all’art. 191 TFUE.

L’incongruenza più evidente si manifesta se si confronta il tenore delle norme del diritto primario dell’Unione europea cui si è fatto cenno con le azioni in materia di sviluppo sostenibile adottate a livello sovranazionale: il ricorso allo sviluppo sostenibile ad opera dell’Unione tradisce un’attenuazione del suo ruolo di principio e obiettivo generale. La tesi che si sostiene è sorretta da almeno due indizi.

Le misure adottate nell’ultimo decennio per dare attuazione al principio dello sviluppo sostenibile normalmente sono di carattere non legislativo, essendo queste prodotte in gran parte dalla Commissione o dal Consiglio europeo; le ragioni di ciò vanno ricercate specialmente negli obiettivi ambientali a lungo termine ai quali simili iniziative si rivolgono. I documenti maggiormente esemplificativi hanno al massimo carattere programmatico: su tutti, si segnalano le strategie per lo sviluppo sostenibile lanciate dal Consiglio europeo nel 2001¹⁰³ e nel 2006¹⁰⁴, il quinto e sesto Programma d’azione ambientale della Commissione (1992 e 2002)¹⁰⁵ e la summenzionata Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile¹⁰⁶.

È stato poi osservato che le misure a presidio dello sviluppo sostenibile sono spesso caratterizzate dalla carenza di obiettivi concretamente individuabili e di obblighi giuridicamente vincolanti, pur affrontando problematiche estremamente complesse e ricoprendo archi temporali ampi¹⁰⁷. Ne discende che l’attuazione di dette misure è destinata a risentire di tali inconvenienti.

Siffatti problemi incidono inevitabilmente sull’effettività dello sviluppo sostenibile e alimentano dubbi sulla reale natura giuridica da riconoscere allo

¹⁰³ Doc. SN 2001/01 REV 1, parr. 19-32, che segue la Comunicazione della Commissione “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile” (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), doc. COM(2001) 264, del 15 maggio 2001.

¹⁰⁴ Consiglio europeo di Bruxelles, 9 maggio 2006, doc. 10117/06, che segue la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile, intitolata “Una piattaforma d’azione”, doc. COM(2005) 658, del 13 dicembre 2005.

¹⁰⁵ Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in GUCE L 242/1-15, del 10 settembre 2002.

¹⁰⁶ In ciascuno di questi atti la lotta ai cambiamenti climatici acquisisce una dimensione centrale quale obiettivo globale da realizzare in ossequio ai vincoli sanciti nel Protocollo di Kyoto.

¹⁰⁷ J., SCOTT, *Environmental Protection*, cit., p. 20.

sviluppo sostenibile, seppure i trattati istitutivi lo enunciano quale principio generale (oltre che come obiettivo fondamentale dell'Unione).

2. Lo sviluppo sostenibile nella dinamica “ambiente-diritti”

2.1. Lo sviluppo sostenibile e l'(in)esistenza di un diritto a un ambiente sano nell'ordinamento dell'Unione europea

Lo sviluppo sostenibile rientra oggi nel diritto primario dell'Unione non solo per mezzo dei Trattati istitutivi, ma anche grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, più semplicemente, “la Carta”). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta ha acquisito il medesimo status giuridico del TUE e del TFUE. La Carta fa menzione dello sviluppo sostenibile, riconducendo ad esso esigenze di protezione ambientale che, a partire dalla fine degli anni '80, hanno contribuito a determinare l'evoluzione del diritto della Comunità e dell'Unione.

La norma di riferimento è l'art. 37 della Carta¹⁰⁸, intitolato “Tutela dell'ambiente”, che recita: “(u)n 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”. L'articolo si presta a numerose considerazioni, ma nel presente paragrafo l'analisi sarà circoscritta alla componente “sviluppo sostenibile” e agli elementi che consentono di concludere sull'esistenza o meno di un diritto all'ambiente, mentre gli aspetti inerenti al principio di integrazione saranno affrontati nel secondo capitolo. Si reputa che l'analisi di una norma come l'art. 37, chiamato a riportare la tutela ambientale all'interno di un testo di diritti, sia un “*test*” piuttosto indicativo per acquisire elementi tali da permettere di comprendere se la valenza dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione corrisponda o meno a ciò che gli articoli 3 e 11 TFUE paiono suggerire.

¹⁰⁸ Per analisi sul tema si vedano, ad esempio: C. COFFEY, *The EU Charter on Fundamental Rights – The Place of the Environment*, in K. FEUS (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: Texts and Commentaries*, London, 2000, pp. 129-144; B. POZZO, *L'art. 37 e la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO COMPARATO (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa: XV colloquio biennale, Messina – Taormina, 31 maggio – 2 giugno 2001*, Milano, 2002, pp. 171-187; A. LUCARELLI, *Articolo 37. Tutela dell'ambiente*, in R. BIFULCO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, pp. 258-266; S. GRASSI, *La Carta dei diritti e la tutela dell'ambiente (art. 37)*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea dei diritti dei privati*, Padova, 2002, pp. 227-246; A. KISS, *Environmental and Consumer Protection*, in S. PEERS, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004, pp. 247-268.

Il dato più evidente è la riproposizione dello sviluppo sostenibile come principio. La Carta, conformemente al Trattato di Lisbona, rafforza una presa di posizione rimarchevole, espressione della volontà degli Stati membri dell'Unione, che ha conferito allo sviluppo sostenibile un rango superiore a quello che normalmente viene ad esso riconosciuto a livello universale; inoltre, anche dal testo del Preambolo della Carta si rinviene la doppia natura dello sviluppo sostenibile, quale principio e obiettivo che l'Unione deve sforzarsi di promuovere.

A ben vedere, però, sembra che l'art. 37 della Carta innovi principalmente sul piano formale; al contrario, la portata sostanziale della norma è flebile, atteso che il testo dell'articolo si limita a ribadire concetti già espressi nelle disposizioni di diritto originario che, dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, affrontano la relazione tra lo sviluppo sostenibile e la tutela ambientale.

Il riferimento va all'art. 11 TFUE, che all'epoca in cui la Carta fu redatta e adottata era l'art. 6 TCE. Esso sancisce l'integrazione delle esigenze connesse all'ambiente nella definizione e attuazione di politiche e azioni dell'Unione, aggiungendo che ciò deve avvenire “nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”. Probabilmente, la differenza più rilevante tra l'art. 11 TFUE (già art. 6 TCE) e l'art. 37 della Carta sta nel fatto che il primo tende a dare maggiore risalto alla dimensione “finalistica” dello sviluppo sostenibile (sviluppo sostenibile come obiettivo), mentre il secondo pone l'accento sulla qualità di principio che l'espressione in esame vanta nel diritto dell'Unione europea (occorre garantire l'integrazione “conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”). Insomma, la Carta affronta la questione del rapporto tra sviluppo sostenibile e protezione dell'ambiente in una prospettiva parzialmente diversa rispetto all'art. 11 TFUE, ma il valore aggiunto che si può trarre dall'art. 37 è relativo.

La formulazione dell'art. 37 della Carta dà luogo a una contraddizione, che occorre illustrare per poter giudicare più puntualmente la valenza dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea al di là del mero dato testuale. Per fare ciò è indispensabile aprire una parentesi sul solo pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile, considerato nei termini di cui all'art. 37.

Nonostante nell'art. 37 della Carta la tutela ambientale si intrecci nuovamente allo sviluppo sostenibile permettendone l'ingresso in un *corpus* di diritti soggettivi, tale legame viene sancito senza che ciò determini l'affermazione

di un diritto degli individui in materia di ambiente: lo sviluppo sostenibile, concetto che sottintende diritti per le generazioni future e che nella Carta viene riproposto come principio, non è servito a far sì che il suo pilastro più importante divenisse l'oggetto di una situazione giuridica soggettiva (ad esempio, il diritto a un ambiente sano) al pari di quelle che la Carta include al suo interno. Proprio per tale motivo l'art. 37 della Carta ha destato lo stupore di molti in dottrina.

L'articolo in commento, oltre ad appiattirsi, come visto, sulle disposizioni di altre norme, risulta redatto in modo del tutto singolare se si considera la Carta stessa nel suo insieme: in controtendenza rispetto agli obiettivi e ai contenuti della Carta, nell'art. 37 non figurano le parole "diritto" o "libertà", né è possibile desumere l'intenzione delle parti contraenti di postulare l'esistenza di situazioni giuridiche analoghe. Oltretutto, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali precisa che vengono "riaffermati i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri (...)"; orbene, nel novero di questi diritti "riaffermati" (ossia già esistenti) anche il diritto a un ambiente sano ha trovato una sua collocazione nelle Costituzioni di vari Stati membri¹⁰⁹.

Quali possono essere le ragioni di questa anomalia e quali conseguenze possono rilevarsi in merito alla portata dell'art. 37 e dello sviluppo sostenibile?

Intanto manca una spinta "dall'alto", giacché anche nel diritto internazionale l'ambiente non costituisce l'oggetto di un diritto autonomo: sarebbe fuorviante, infatti, basarsi sugli obblighi universali di protezione ambientale per asserire che questi siano stati individuati a presidio di un vero e proprio diritto. Neppure la Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹¹⁰ (di seguito, CEDU) presenta disposizioni in tal senso, ma ai giudici di Strasburgo va dato il merito di non essere stati ininfluenti al riguardo¹¹¹.

¹⁰⁹ Alcuni esempi: art. 23 della Costituzione belga; art. 24 della Costituzione greca; art. 21 della Costituzione olandese; art. 66 della Costituzione portoghese; art. 45 della Costituzione spagnola; art. 2 della Costituzione svedese; artt. 20 e 31 della Costituzione tedesca.

¹¹⁰ *Council of Europe, European Convention on Human Rights, 4 November 1950, as amended by Protocols Nos. 11 and 14 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13.*

¹¹¹ Prima ancora che fosse avanzato il concetto di sviluppo sostenibile e in un periodo in cui i Trattati istitutivi dell'allora Comunità europea tacevano circa l'ambiente, interpretò estensivamente l'art. 8 CEDU, probabilmente la norma della Convenzione che più si adatta agli esiti che lo sviluppo sostenibile ha conseguito dal punto di vista esegetico, facendovi rientrare anche le necessità di protezione ambientale. Per approfondimenti sul tema si rinvia a: A. LUCARELLI, *Articolo 37*, cit., p. 259; S. GIORDANO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio*, cit., pp. 319-333.

In secondo luogo, si ritiene che l'impossibilità di racchiudere il termine "ambiente" all'interno di una definizione o di articolarlo in contenuti sufficientemente condivisi abbia rappresentato un ostacolo insormontabile all'affermazione di un diritto in materia ambientale.

Altre questioni altamente problematiche sono la titolarità e la giustiziabilità di un ipotetico diritto sull'ambiente; occorre chiedersi, essenzialmente, quand'anche vi fossero opinioni favorevoli all'avvenuto riconoscimento di tale diritto nel sistema dell'Unione, quali soggetti potrebbero validamente avvalersene e, nel caso, come. Il problema è che l'art. 37 non è formulato (a differenza di altri articoli della Carta) in termini di diritto individuale, sicché è praticamente impossibile configurare un diritto della persona. Si aggiunga che le numerose incertezze in merito ai contenuti del concetto di ambiente potrebbero aprire la strada a interpretazioni a favore dell'azionabilità di un eventuale diritto tanto da parte del singolo quanto da gruppi di individui, specie se ci si conforma alla concezione di ambiente come patrimonio comune della collettività.

Prendendo ora in esame gli effetti della strutturazione dell'art. 37 nelle modalità discusse nel presente paragrafo, si possono esporre le seguenti osservazioni.

Per come redatto, l'art. 37 emerge come una delle norme più controverse della Carta, ma sarebbe inesatto negare completamente la sua innovatività: è vero che lo sviluppo sostenibile, nonostante la valenza acquisita nel diritto originario dell'Unione europea, non funge da principio informatore di un diritto a un ambiente sano, ma l'art. 37 rievoca la tutela ambientale in chiave solidaristica, dunque come paradigma di doveri per le generazioni presenti e future: più che un diritto, l'art. 37 della Carta inquadrebbe un dovere di protezione nell'ottica della solidarietà¹¹².

Tuttavia, l'art. 37 sembra evocare una deroga all'art. 51, co.1, che assoggetta gli Stati membri all'ambito di applicazione della Carta, sebbene limitatamente ai casi di attuazione del diritto dell'Unione: dalla lettera dell'art. 37

¹¹² Si ritiene che all'analisi dell'art. 37 della Carta possano essere applicate le principali conclusioni di F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, pp. 17, 21, 27. Si veda anche E. PACIOTTI, *Libertà – Solidarietà*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 105: l'autore aggiunge che, per tali motivi, l'art. 37 della Carta rappresenta la prima disposizione di un testo relativo ai diritti degli individui in cui il principio dello sviluppo sostenibile è avanzato come specifico limite al potere pubblico.

non si ricavano elementi concludenti circa il fatto che la norma sia direttamente indirizzata anche agli Stati membri, quindi pare più indicato sostenere l'art. 37 si rivolga solamente all'Unione¹¹³.

Anche la questione dell'effettiva imperatività o meno del testo dell'art. 37 ha prodotto correnti di pensiero distinte. La norma potrebbe portare ad affermare che la scelta di espressioni perentorie quali “devono essere integrati (...) e garantiti” non necessariamente presuppone un obbligo giuridico, al punto da scorgere nel disposto dell'art. 37 non tanto un precetto vincolante, quanto un principio politico privo di contenuti aventi natura giuridica¹¹⁴.

Va detto, però, che l'art. 37 include una delle rare disposizioni della carta che menzionano espressamente un principio. In questo senso, rileva l'art. 52, co. 5, della Carta stessa, che dispone quanto segue: “(l)e disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti”. Quindi, l'art. 37, forte anche della presenza al suo interno del riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, non è un “contenitore vuoto”.

¹¹³ Un'ipotesi di apparente contrasto tra regimi diversi a livello nazionale e sovranazionale in materia di ambiente, per altro analizzata anche alla luce dell'art. 51 della Carta, risulta da una pronuncia molto recente della Corte di giustizia dell'Unione europea. La Corte, nella fattispecie, si è occupata (seppure in misura marginale) della tutela del paesaggio nel quadro della protezione dell'ambiente. È emersa una diversa qualificazione del concetto di ambiente tra i vari ordinamenti, dal momento che, mentre il diritto dello Stato membro in questione (l'Italia), così come il diritto internazionale (nell'occasione rappresentato dalla Convenzione di Århus, circa la quale si rinvia al par. 2.2.2) accolgono l'elemento “paesaggio” nella più ampia categoria “ambiente”, al contrario è arduo rinvenire altrettanto nel diritto dell'Unione europea. Pertanto, la Corte si è interrogata sull'idoneità della normativa italiana adottata per tutelare il paesaggio ad attuare il diritto dell'Unione, stante la suddetta divergenza, concludendo che l'ordinamento sovranazionale non dispone obblighi per gli Stati membri in tal senso. Cfr. caso *Cruciano Siragusa contro Regione Sicilia – Soprintendenza beni culturali e ambientali di Palermo*, C-206/13, sent. del 6 marzo 2014, non ancora pubblicata in Racc., pp. 20-33.

¹¹⁴ Cfr., ad esempio, A. KISS, *Environmental and*, cit., p. 252; M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instruments*, Dordrecht, 2011, pp. 223. Alcuni autori osservano che l'art. 37 della Carta ha carattere essenzialmente programmatico: cfr. B. POZZO, *L'art. 37*, cit. pp. 179-180; M., RENNA, *Ambiente e territorio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, p. 660. Cfr. anche F., PICOD, *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in L. AZOULAI, A. BARAV, O. DE SCHUTTER, J.-C. PIRIS (a cura di), *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, 2010, p. 529; M. TORRE-SCHAUB, *La construction du droit européen de l'environnement: quelle place pour le «droit à un environnement sain»?*, in J.-C. MASCLET (a cura di), *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits: mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, 2010, p. 532.

Assumendo una posizione più affine a questo rilievo, vi è anche chi, a dispetto della sinteticità dell'art. 37, ha individuato in esso un diritto provvisto di una forza formale superiore ad altre fattispecie enucleate dalla Carta, in quanto avente fondamento nei trattati istitutivi e, dunque, rientrante nella categoria *ex art.* 52, co. 2, che permette limiti all'esercizio dei diritti cui si riferisce unicamente alle condizioni e nei limiti stabiliti dai trattati stessi¹¹⁵.

Seguitando sulla questione, si segnala che alcuni autori riconoscono all'art. 37 anche una portata attiva, pur senza affermare l'esistenza di un diritto soggettivo a un ambiente sano. Più semplicemente, questa teoria fa leva sugli articoli 52, co. 3, e 53 della Carta per riallacciarsi alla CEDU, che stabilisce valori da considerarsi minimi a livello europeo; da un'interpretazione dinamica del diritto così come offerta dalla Corte EDU, risulta che, laddove siano in gioco situazioni soggettive collegate alla tutela ambientale, sarebbe possibile invocare tali pretese in senso verticale (quindi non avverso privati) anche nelle ipotesi in cui allo Stato si imputino condotte omissive¹¹⁶.

In definitiva, l'art. 37 della Carta, per il fatto di non enunciare un diritto (soggettivo e men che meno fondamentale) a un ambiente sano, corrobora la tesi secondo la quale nel diritto dell'Unione europea lo sviluppo sostenibile ha una valenza sostanziale inferiore a quanto si potrebbe pensare rivolgendo un primo sguardo agli articoli 3, co. 3, TUE e 11 TFUE. Di contro, non per questo la norma testé esaminata avrebbe l'effetto di relegare lo sviluppo sostenibile a concetto privo di portata sul piano giuridico; e proprio lo sviluppo sostenibile, nella sua veste di principio, consente di attenuare le posizioni più regressive sul valore giuridico dell'art. 37 della Carta.

¹¹⁵ In tal senso si veda P. MANZINI, *La portata dei diritti garantiti dalla Carta dell'Unione europea: problemi interpretativi posti dall'art. 52*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei*, cit., pp. 129-130 e 135-136, il quale ha desunto dai primi tre commi dell'art. 52 della Carta altrettante categorie di situazioni soggettive dotate di forza passiva crescente.

¹¹⁶ Si veda M. BALBONI, *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, in *ibidem*, pp. 149-155. L'Autore, accoglie la possibilità che nell'art. 37 della Carta sia enunciato un principio (o un obiettivo) piuttosto che un diritto, ma critica la corrente che riconosce ai primi l'invocabilità per i soli casi di avvenuta adozione di misure attuative o integrative (evidentemente fallaci). Quando alla giurisprudenza CEDU, vengono in aiuto in particolare modo due casi: *Lopez Ostra v. Spain* (16798/90), sent. del 9 dicembre 1994, e *Guerra and others v. Italy* (14967/89), sent. del 19 febbraio 1998. In entrambi i casi, la Corte EDU ha ritenuto in contrasto con l'art. 8 CEDU (a presidio della vita privata e familiare), la mancata adozione, da parte degli Stati coinvolti nelle cause, di misure attive volte, rispettivamente, a rimuovere attività inquinanti prodotte da uno stabilimento e a fornire informazioni di carattere ambientale a favore di interessati. Si veda anche D. LO PRESTI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in P. GIANNITI (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2013, p. 1197.

2.2. Sviluppo sostenibile e democrazia ambientale

Un'espressione dell'influenza che lo sviluppo sostenibile esercita sulle situazioni soggettive riferite all'ambiente, e che concorre a ridurre lo scetticismo sollevato dall'art. 37 della Carta, è riscontrabile nel campo dei diritti procedurali ambientali. Questi ultimi non hanno natura sostanziale, ma si tratta pur sempre di situazioni giuridiche soggettive che gli individui possono esigere nei confronti di Stati e organizzazioni internazionali.

Immaginando lo sviluppo sostenibile come “contenitore” della tutela ambientale, i diritti procedurali ambientali sono strumentali tanto al primo (indirettamente) quanto alla seconda (direttamente); ma la relazione può essere considerata ambivalente, poiché è proprio l'esigenza di raggiungere uno sviluppo sostenibile (attraverso la tutela dell'ambiente) a giustificare l'affermazione di quel complesso di diritti che compongono la cosiddetta “democrazia ambientale”¹¹⁷.

Si è detto¹¹⁸ che i diritti procedurali in materia di ambiente entrarono nel panorama giuridico internazionale attraverso il Rapporto *Brundtland*, il quale sancì l'affermazione dello sviluppo sostenibile e individuò nel pilastro ambientale il suo fondamento primario; il legame tra questi diritti e lo sviluppo sostenibile si è saldato ulteriormente in occasione della Conferenza di Rio del 1992, come testimonia il principio 10 della Dichiarazione¹¹⁹. Da quel momento, la democrazia ambientale è penetrata ufficialmente nel tessuto giuridico internazionale, ripercuotendosi “a cascata” su ordinamenti regionali e nazionali¹²⁰.

¹¹⁷ Sull'argomento si rinvia a C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013. Per i riferimenti al rapporto tra il tema principale e lo sviluppo sostenibile, si vedano pp. 126-157 dell'opera.

¹¹⁸ Cap. I, sez. 1, parr. 1.1. e 1.2.

¹¹⁹ Il principio 10 della Dichiarazione di Rio ha comunque degli antecedenti: ad esempio, nella *Salzburg Declaration on the Protection of the Right of Information and of Participation*, del 3 dicembre 1980 (“Dichiarazione di Salisburgo”); oppure nella *World Charter for Nature* (“Carta per la natura”, cfr. UN General Assembly, Resolution n. 37/7, doc. n. A/RES/37/7, del 28 ottobre 1982, artt. III.16 e III.23).

¹²⁰ Particolarmente chiare, da questo punto di vista le affermazioni contenute in P. SANDS, J. WERKSMAN, *Procedural Aspects of International Law in the Field of Sustainable Development: Citizens' Rights*, in K. GINTHER, E. DENTERS, P. J. I. M. DE WAART, *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht-Boston-London, 1995, p. 204: “International law in the field of sustainable development represents a convergence and cross-fertilization of previously separate areas of international law. Human rights law, international economic law, and international environmental law have provided the precedents and practice for the recognition and crystallization of international rules governing citizens' rights on access to information, participation in certain decision making, and access to judicial and administrative proceedings”.

A tale proposito, il documento più importante è, con tutta probabilità, la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 1998¹²¹, meglio nota come “Convenzione di Århus”¹²²: è su questo trattato che conviene indugiare brevemente nelle pagine successive, chiarendo da subito che, mentre al momento ci si concentrerà sul tema dello sviluppo sostenibile in rapporto ai diritti procedurali ambientali, parte dei contenuti della Convenzione torneranno utili nel prosieguo della tesi, allorché ci si occuperà con più enfasi della partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente.

2.2.1. Cenni sui contenuti della Convenzione di Århus del 1998

La Convenzione di Århus, adottata sotto l’egida della *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) ed entrata in vigore nel 2001, annovera tra le proprie parti anche l’Unione europea¹²³ e i rispettivi Stati membri e si prefigge un maggiore coinvolgimento della società civile nel quadro di governo relativo alle questioni ambientali¹²⁴.

Numerosi sono gli elementi della Convenzione di Århus che permettono di apprezzare l’evoluzione della tutela dell’ambiente sul piano giuridico¹²⁵, per altro

¹²¹ UNECE *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, firmata ad Århus il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

¹²² Per contenuti più esaustivi sulla Convenzione di Århus nel suo insieme, si vedano, ad esempio: M. PALLEMAERTS, *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, 2011; L. MONTI, I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004, pp. 71-94.

¹²³ Decisione 370/2005/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUUE L 124/1-3, del 17 maggio 2005.

¹²⁴ In dottrina vi è chi parla di “democrazia ambientale” come conseguenza della Convenzione di Århus. Si veda M. PRIEUR, *La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999, n° spécial, p. 9 e p. 11. È stato addirittura scritto che: “(g)razie alla Convenzione di Aarhus, i cittadini possono ergersi a custodi dell’ambiente ed affermare in questo modo il principio che l’ambiente non appartiene a nessuno, o, piuttosto, che appartiene a tutti”. Si veda D. RECCHIA, *Accesso alla giustizia in materia ambientale; progressi verso l’attuazione della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2004, p. 791.

¹²⁵ Tra l’altro, secondo alcuni autori la formulazione della maggior parte delle disposizioni della Convenzione di Århus faciliterebbe la verifica del rispetto degli obblighi di ciascuna parte. Cfr. V. KOESTER, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, in G. ULFSTEIN, *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007, p. 183.

in linea con la progressiva affermazione dello sviluppo sostenibile in seno alla comunità internazionale.

L'art. 1 della Convenzione dispone che gli obblighi a carico delle parti contraenti¹²⁶ vengono assunti “(i)n order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being”. La disposizione è fonte di interrogativi, perché se è vero che in apparenza essa sembra sancire un diritto individuale all'ambiente, un'operazione esegetica più accurata non consente di cogliere l'esistenza di un simile diritto sostanziale; per di più tale fattispecie non presenta profili di autonomia, mostrandosi semmai accessoria ad altri diritti, su tutti la salute umana.

A tale novità, attinente al contenuto del testo, va poi associata la natura dell'accordo, rilevato che la Convenzione di Århus è strutturata in maniera anomala rispetto agli accordi internazionali volti a tutelare esigenze ambientali di ampia portata. È noto che il diritto internazionale dell'ambiente, inteso come branca del diritto internazionale affermatasi di recente e non come disciplina scorporabile dal diritto internazionale medesimo, si regge per lo più su strumenti che di regola non istituiscono mezzi di ricorso diretti a favore di soggetti titolari di diritti; nondimeno, complessi sistemi di protezione a carattere giurisprudenziale sono stati sperimentati da tempo nel campo della tutela dei diritti umani: pertanto, una delle principali peculiarità della Convenzione di Århus è l'estensione di meccanismi tipici della tutela dei diritti umani alle questioni ambientali.

Prima di accennare ai tre pilastri della Convenzione di Århus, ossia le tre tipologie di diritti procedurali ambientali da garantire, preme rilevare come le parti abbiano inteso in misura estensiva il concetto di ambiente; ciò è deducibile dall'art. 2, co. 3, della Convenzione che, pur senza definire esplicitamente il termine “ambiente”, fornisce una nozione di “informazione ambientale” particolarmente ampia, facendo presumere che i contenuti di quest'ultima ben possano essere riferiti anche al concetto di ambiente.

La Convenzione di Århus impone alle parti il rispetto di tre diritti attribuiti alla collettività.

¹²⁶ La Convenzione prevede anche riunioni periodiche delle parti, oltre a meccanismi di controllo sull'osservanza della Convenzione medesima. Cfr. artt. 10 e 15 della Convenzione di Århus.

Il primo concerne l'accesso alle informazioni ambientali a favore del pubblico nei confronti delle autorità pubbliche (artt. 4 e 5)¹²⁷.

Detto di come debba essere intesa l'informazione ambientale, si specifica che l'accesso va garantito a prescindere dalla dimostrazione di un interesse particolare da parte del richiedente e che l'obbligo di fornire le informazioni richieste grava non soltanto sui vari livelli di governo di cui si compone lo Stato che rileva di volta in volta, ma su qualsiasi soggetto, anche privato, e posto sotto il controllo di un'amministrazione, al quale siano affidate responsabilità pubbliche o che eserciti servizi pubblici relativi all'ambiente. Le autorità pubbliche, pertanto, ricomprendono una vasta categoria di soggetti.

Esse, inoltre, sono tenute a rilasciare in tempi celeri (al massimo entro un mese) le informazioni richieste, salve eccezioni dettagliatamente regolate stanti le quali è possibile opporre un valido rifiuto al richiedente; l'art. 4, co. 4, della Convenzione impone alle parti di interpretare restrittivamente le eccezioni all'obbligo per le pubbliche amministrazioni di consentire l'accesso alle informazioni ambientali richieste.

Le autorità pubbliche non soltanto sono vincolate a fornire informazioni a richiesta, ma devono altresì curarsi di raccogliere e diffondere al pubblico determinate informazioni indipendentemente dal concreto esercizio del diritto all'accesso.

Il secondo diritto procedurale enunciato dalla Convenzione di Århus estende la partecipazione ai processi decisionali in materia di ambiente (artt. 6-8)¹²⁸, ed è quello cui si offrirà maggiore attenzione nel corso della tesi.

Il diritto di partecipazione si applica ai processi decisionali relativi ad attività specifiche o comunque ad attività che possano avere effetti significativi sull'ambiente (tipico esempio è dato dalla valutazione di impatto ambientale, di

¹²⁷ Sul primo pilastro della Convenzione di Århus si segnala J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, pp. 27-45.

¹²⁸ Sul secondo pilastro della Convenzione di Århus si veda, ad esempio: J. EBESSON, *Public Participation*, in D. BODANSKY, J. BRUNEE, E. HEY, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, pp. 681-702; A. TANZI, *Controversial Developments in the Field of Public Participation in the International Law Process*, in P. M. DUPUY, L. VIERUCCI, *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Northampton, 2008, pp. 135-152. Più in generale, sulla partecipazione del pubblico nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, si veda: J. EBESSON, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1997, pp. 51-97; M. IOVANE, *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 2008, pp. 465-517.

derivazione comunitaria), a piani e programmi ambientali (come le valutazioni ambientali strategiche, anch'esse disciplinate da atti legislativi dell'Unione europea), nonché a politiche in materia di ambiente; le norme di riferimento rinforzano il diritto in discorso con ulteriori obblighi procedurali che i destinatari devono necessariamente soddisfare per rendere effettiva la partecipazione auspicata.

A differenza dell'accesso alle informazioni ambientali, la partecipazione ai processi decisionali è un diritto riconosciuto a un novero più ristretto di individui. Nel caso di attività specifiche o incidenti sull'ambiente, il diritto di partecipazione ai rispettivi processi è previsto solamente per il "pubblico interessato": in altre parole, titolare di questo diritto è colui il quale risulti coinvolto, anche solo potenzialmente, nel processo decisionale in questione o chi abbia un interesse tale da giustificare una sua partecipazione. Invece, con riferimento alla partecipazione alla definizione di piani, programmi e politiche è subordinato alla valutazione dell'autorità statale competente.

L'art. 8 della Convenzione consente l'intervento nella formulazione di atti giuridicamente vincolanti in materia di ambiente, ma per questi sono previsti obblighi meno stringenti a carico delle autorità coinvolte, con la conseguenza che il diritto di partecipazione subisce compressioni evidenti rispetto alle ipotesi appena trattate.

La partecipazione ai processi decisionali è strettamente legata all'accesso a informazioni ambientali, che ne costituisce logico presupposto, e alla possibilità di avvalersi della tutela giurisdizionale nel caso in cui uno dei predetti diritti sia lesa: proprio l'accesso alla giustizia viene proposto quale terzo pilastro della Convenzione di Århus (art. 9)¹²⁹.

Laddove il titolare dei diritti di accesso alle informazioni ambientali e partecipazione ai processi decisionali in materia di ambiente reputi lesa il proprio diritto, sarà legittimato a ricorrere ad un organo imparziale e indipendente (non necessariamente giudiziario). Vi sono poi condizioni più specifiche, poste dalle normative interne, che il ricorrente in determinate situazioni dovrà soddisfare, specie per quanto riguarda la tutela del diritto di partecipazione: esso, pertanto, si

¹²⁹ Sul terzo pilastro della Convenzione di Århus si veda, ad esempio, A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2011.

scontra con un grado di discrezionalità piuttosto elevato delle parti alla Convenzione.

Un passaggio fondamentale dell'art. 9 della Convenzione di Århus si rinviene al terzo comma della norma, ove si legge che la facoltà di ricorrere a organi giurisdizionali o amministrativi sopravvive anche in presenza di violazioni di leggi nazionali ambientali: la disposizione istituisce una forma di tutela che trascende l'onere di dimostrare l'avvenuta lesione di un diritto sancito dalla Convenzione di Århus e che vale anche nei confronti di privati; l'art. 9, co. 3, letto assieme agli artt. 1 (finalità della Convenzione) e 2, co. 3 (disposizione inerente le informazioni ambientali), rivela oltremodo l'accresciuta dimensione giuridica acquisita dal bene ambiente. Di contro, la portata dell'art. 9, co. 3, della Convenzione è ridotta per via delle limitazioni che il diritto procedurale affermato può incontrare per via della libertà delle parti del trattato di individuare criteri vincolanti circa il *locus standi*, che all'atto pratico si traducono in ostacoli potenzialmente invalicabili alla possibilità di esperire ricorsi.

2.2.2. Brevi riflessioni

Alla luce di quanto rilevato, benché a seguito di un approccio necessariamente sintetico, la relazione causale tra necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile e affermazione di diritti procedurali ambientali concerne anche l'Unione europea; le debolezze dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali non sono per questo eliminate, ma non si può negare che lo sviluppo sostenibile, nell'ordinamento dell'Unione, mantiene una certa rilevanza se applicato alle situazioni giuridiche soggettive connesse all'ambiente.

Tecnicamente, essendo divenuta parte alla Convenzione Århus, l'Unione si è vincolata a uno strumento che riconosce e garantisce diritti procedurali (nelle forme appena viste) nella prospettiva di raggiungimento dello sviluppo sostenibile, come evidenzia il preambolo del trattato: pertanto, l'apporto dello sviluppo sostenibile all'affermazione di tali diritti nell'Unione si ricava in via induttiva.

A dire il vero, il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e i contenuti della Convenzione di Århus può essere considerato di mutua interazione, tenuto conto del fatto che il primo ha innegabilmente condizionato il testo della seconda per poi mutare a sua volta conseguentemente all'affermazione di situazioni giuridiche

soggettive che la Convenzione ha reso notevolmente più chiare¹³⁰: l'Unione, infatti, successivamente ha adottato atti di diritto derivato per dare attuazione ai contenuti della Convenzione di Århus¹³¹, sicché le fattispecie analizzate nel paragrafo precedente sussistono anche nel diritto dell'Unione europea, seppure il sistema dell'Unione non sia esente da disarmonie (che saranno indicate nel secondo capitolo della tesi).

Pertanto, l'appartenenza a uno strumento di diritto internazionale adottato anche a presidio dello sviluppo sostenibile ha portato l'Unione a dotarsi di forme più intense di tutela ambientale: a livello nazionale e sovranazionale si sono cristallizzate nuove "versioni" di diritti procedurali che hanno la funzione di sostenere la protezione ambientale in maniera senz'altro più efficiente e in chiave democratica¹³², pur senza elevare l'ambiente al rango di diritto (soggettivo o fondamentale).

Ciò, come sarà spiegato nel secondo capitolo, dovrebbe rappresentare, per ragioni di coerenza, una manifestazione del nuovo modello di crescita che

¹³⁰ Fondamentale, nella genesi della Convenzione, è stata la direttiva comunitaria in materia di informazioni ambientali vigente all'epoca (cfr. direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, in GUCE L 158/56-58, del 23 giugno 1990); per approfondimenti sull'atto legislativo in questione, si rinvia a L. KRAMER, *La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application*, in *Revue du marché commun*, 1991, pp. 866-876. La Convenzione si è poi spinta oltre i contenuti essenziali della direttiva, ad esempio per quanto concerne il concetto di informazione ambientale, ampliandolo notevolmente. In via ulteriore, si segnala che obblighi di informazione e consultazione a carico degli Stati membri erano comunque stati dettati dall'Unione in settori specifici proprio nel periodo in cui la Convenzione di Århus si apprestava a entrare in vigore. Si riportano alcuni esempi: direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in GUCE L 106/1-38, del 17 aprile 2001, in particolare l'art. 9; 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, in GUCE L 197/30-37, del 21 luglio 2001 (nota anche come "direttiva VAS"), in particolare l'art. 6; direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria, in GUCE L 67/14-30, del 9 marzo 2002, in particolare l'art. 6.

¹³¹ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in GUUE L 41/26-32, del 14 febbraio 2003; direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, in GUUE L 156/17-24, del 25 giugno 2003; regolamento 1367/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUUE L 264/13-19 del 25 settembre 2006.

¹³² Il dato si coglie anche analizzando la già citata Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile del 2005, che fa proprio questo elemento distintivo e include nell'immagine della democrazia ambientale non solo gli individui, ma anche le imprese e le parti sociali (Doc. 10255/1/05 REV 1, cit., Allegato I, p. 30).

l'Unione, avvalendosi in particolare del principio di integrazione ambientale, è intenzionata a completare e ad attuare al suo interno.

CAPITOLO II

L'economia verde nel diritto dell'Unione europea

Sezione 1. L'economia verde come concetto: nozione, contenuti e fondamenti normativi

1. Il diritto internazionale – 1.1. L'uso dell'espressione "economia verde" nel quadro della lotta ai cambiamenti climatici e nella prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile: ragioni e limiti concettuali – 1.2. Lo stato dell'arte dell'economia verde dopo il Vertice mondiale "Rio+20": rilievi critici e prospettive – 2. Il diritto dell'Unione europea – 2.1. La nozione di economia verde – 2.2. L'economia verde e la lotta ai cambiamenti climatici – 2.3. La disciplina dell'economia verde – 2.3.1. La riconducibilità dell'economia verde al diritto primario – 2.3.1.1. I principi generali di derivazione ambientale: in particolare, il principio di integrazione ambientale quale "cardine" per l'economia verde – 2.3.1.2. Segue: l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali e la riaffermazione del principio di integrazione – 2.3.1.3. Segue: la funzione interpretativa e la "giustiziabilità" del principio di integrazione – 2.3.2. L'economia verde e la politica ambientale dell'Unione – 2.3.3. L'economia verde e la politica energetica dell'Unione – 2.3.4. Economia verde e accordi internazionali

1. Il diritto internazionale

1.1. L'uso dell'espressione "economia verde" nel quadro della lotta ai cambiamenti climatici e nella prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile: ragioni e limiti concettuali

Le ragioni dei continui riferimenti alla *green economy* (traducibile con l'espressione "economia verde", che si utilizzerà di seguito), molto frequenti nelle attività di natura giuridica e politica con cui l'Unione europea (ma non solo) sta provando a darvi un forte impulso, sono da ricercare preliminarmente prendendo come riferimento il diritto internazionale.

Il costante ricorso a tale espressione testimonia l'importanza che la stessa ormai ha assunto: oggi si parla di economia verde a qualsiasi livello e l'intenzione della comunità internazionale di concentrarsi sull'economia verde è chiara da

tempo¹³³: basti pensare che già nel 2009 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel decidere di organizzare la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile a Rio de Janeiro nel 2012, aveva previsto che uno dei temi sarebbe stato proprio l'economia verde¹³⁴.

Molti Stati e organizzazioni internazionali hanno promosso politiche e attività qualificate come “verdi”, lasciando presumere che il discorso sull'economia verde si fondi su basi comuni, tra cui un'interazione più vigorosa tra economia e ambiente, caratterizzata da un uso decisamente più contenuto delle risorse finite e da una drastica riduzione dell'inquinamento¹³⁵. Ragionevolmente, una visione condivisa in materia di economia verde parrebbe ancora più logica in un periodo come quello attuale, tenuto conto del fatto che l'economia verde è considerata da molti Stati come una possibile soluzione per uscire dall'odierna crisi economica¹³⁶.

Tuttavia, la disamina sull'economia verde si scontra da subito con limiti concettuali considerevoli; perciò, conviene innanzitutto premettere quale sia il significato di questo concetto o, almeno, tentare di comprenderne gli aspetti essenziali.

Anche il concetto di economia verde, così come quello di sviluppo sostenibile, sembra essere tanto diffuso quanto incerto¹³⁷: al momento non esiste

¹³³ L'opera *Blueprint for a Green Economy*, di B. BARBIER., A. MARKANDYA, W. D. PEARCE, del 1989 dimostra che l'interesse per l'argomento “*green economy*” sussiste da più di venti anni.

¹³⁴ A/RES/64/236, cit., par. 20 (a).

¹³⁵ Forse, il concetto di economia verde è stato utilizzato principalmente per sottolineare il riorientamento del settore energetico rispetto alla sfida del riscaldamento globale, come sarà spiegato di seguito, ma la prospettiva si sta espandendo verso altri cicli e settori, come quelli dell'acqua e dei rifiuti, che quindi possono divenire nuovi ambiti di investimento e innovazione. Si veda M. FREY, F. RIZZI, *Gestione e governance dei nuovi modelli di servizi nel settore ambientale ed energetico*, in L. CINQUINI, A. DI MININ, R. VARALDO (a cura di), *Nuovi modelli di business e creazione di valore: la Scienza dei Servizi*, Milano, 2011, p. 232.

¹³⁶ Le Nazioni Unite avevano già inteso conferire importanza all'economia verde come risposta alla crisi economica già all'epoca in cui si tenne il Vertice di Copenhagen (2009). Si veda, a questo proposito, il documento intitolato “*Green Economy: A Transformation to Address Multiple Crises. An Interagency Statement of the United Nations System*”, disponibile al seguente link http://www.unep.org/pdf/pressreleases/Green_Economy_Joint_Statement.pdf, in cui l'economia verde non viene né definita né identificata nelle sue componenti, ma presentata come soluzione da realizzare.

¹³⁷ In dottrina è stato notato che anche il concetto di economia verde serve per cercare di legare tra loro in maniera coerente interessi e strategie diversi o addirittura contrastanti. L'opinione di BRAND, ad esempio, è che economia verde e sviluppo sostenibile siano “ossimori”. La differenza sta nel fatto che, a venti anni di distanza dalla prima Conferenza di Rio, l'economia verde sembra essere più “attraente” per gli attori socio-economici di maggiore rilievo di quanto lo fosse lo sviluppo sostenibile all'epoca: quest'ultimo, infatti, non è stato raggiunto. L'economia verde, invece, può costituire un volano per nuovi investimenti in un periodo di crisi economica mondiale, anche se l'attuale sistema produttivo non consentirebbe a questo modello di affermarsi con

una nozione (valevole anche in ambito giuridico) universalmente accettata di economia verde; inoltre, allo stato attuale pare difficile comprendere che cosa s'intenda esattamente con questa espressione o individuarne l'essenza. Citando letteralmente l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si rinviene che, per economia verde, deve intendersi "an omnibus term, like sustainable development itself"¹³⁸.

Tale situazione sarebbe in realtà determinata da un disaccordo tra gruppi di Stati: è risaputo che i Paesi più arretrati vivono con timore il passaggio a un sistema "verde", che a loro modo di vedere comporterebbe più oneri che benefici. È possibile che si verifichi un peggioramento delle condizioni economiche di alcuni Stati, i quali, già soggetti a una grave situazione di povertà, potrebbero non essere in grado di ottenere alcuna crescita in seguito al passaggio a un'economia verde. Il rischio è stato preso in considerazione anche dalle Nazioni Unite, che non nascondono preoccupazioni per quegli Stati che si reggono su economie a bassa flessibilità e contraddistinte da un alto tasso di diseguaglianza¹³⁹. I Paesi in via di sviluppo temono di accentuare oltremodo la loro dipendenza dagli Stati ricchi, ossia gli unici a possedere, e quindi in grado di trasferire, le tecnologie necessarie per diffondere e affermare l'economia verde su scala mondiale.

Come se non bastasse, i dubbi si estendono anche ad altri aspetti¹⁴⁰. Economia verde è una nuova denominazione di attività di impresa già esistenti o è un concetto innovativo anche nella sostanza? Quando si parla di economia verde a quanti e a quali settori ci si riferisce?

semplicità. Si veda U. BRAND, *Green Economy – the Next Oxymoron? No lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development*, in *GAIA, Ecological Perspectives for Science and Society*, 2012, vol. 21, n. 1, pp. 28-32.

¹³⁸ Cfr. UN General Assembly, *Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, First session, 17-19 May 2010, "Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference"*, Report of the Secretary-General, doc. A/CONF.216/PC/2, del 1° aprile 2010, par. 57.

¹³⁹ Si veda il Rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite *Objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development*, doc. A/CONF.216/PC/7, 22 dicembre 2010, p. 44. Si noti come venga sottolineata l'importanza di un adeguato accompagnamento delle politiche sociali ai cambiamenti postulati dall'economia verde.

¹⁴⁰ Le Nazioni Unite sostengono che vi sia ancora molta incertezza in merito alla nozione di economia verde, ai principi universali su cui essa dovrebbe reggersi e alle azioni in cui si sostanzia; addirittura, l'economia verde viene spesso confusa con altri concetti simili ma differenti. Si veda, ad esempio, il Rapporto dello United Nations Department for Social Affairs (UNDESA), intitolato "A guidebook to the Green Economy Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications", 2012, p. 5.

Stanti queste considerazioni, non sorprende che vari Stati abbiano manifestato l'intenzione di definire l'economia verde in funzione delle rispettive priorità nazionali¹⁴¹. Il documento delle cinque Commissioni regionali delle Nazioni Unite del 2011, dal titolo “*Joint Statement on behalf of Regional Commissions at the First Intersessional Meeting of UNCSD*”, ad esempio, afferma che:

“(r)egarding Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication, the experience of the Regional Commissions and their exchanges with Member States so far has led to a common understanding that a “green economy” must be defined according to national priorities (...)”¹⁴².

Tutto questo significa che l'economia verde spesso viene intesa come un mezzo per raggiungere obiettivi che variano da Stato a Stato. Ad esempio, per molti Stati industrializzati “economia verde” vuol dire opportunità di nuovi posti di lavoro, competitività ed efficienza delle risorse, mentre per i Paesi in via di sviluppo è essenzialmente una soluzione per ridurre la povertà e perseguire uno sviluppo equo¹⁴³.

In un contesto “magmatico” e confuso, segnato da numerose definizioni diverse (o presunte tali) di economia verde provenienti da altrettante fonti e sintomatiche dell'incertezza che regna in merito al concetto, le Nazioni Unite, all'occorrenza e in più occasioni, hanno provato a elaborare una nozione condivisa di tale espressione. Probabilmente, la definizione cui si fa riferimento con più frequenza è stata fornita dall'UNEP:

“UNEP defines a green economy as one that results in “improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities” (...).

In its simplest expression, a green economy is low carbon, resource efficient, and socially inclusive. In a green economy, growth in income and employment should be driven by

¹⁴¹ Si veda il Rapporto della *Green Economy Coalition* intitolato: “*Green economy: Everyone's talking about it*”: *An Analysis of the UNCSD Zero Draft Text Submissions*”, 2012, disponibile al seguente link [http://www.greeneconomycoalition.org/sites/greeneconomycoalition.org/files/Analysis%20of%20UNCSD%20submissions%20for%20Rio%202012%20\(F\).pdf](http://www.greeneconomycoalition.org/sites/greeneconomycoalition.org/files/Analysis%20of%20UNCSD%20submissions%20for%20Rio%202012%20(F).pdf), p.1. Nel documento vengono esposte le differenti posizioni che alcuni Stati, in condizioni diverse, assumono nei confronti della *green economy*.

¹⁴² *Joint Statement on behalf of Regional Commissions at the First Intersessional Meeting of UNCSD*, New York, January 10 – 11, 2011, disponibile al seguente link <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/ECLAC.pdf>, terzo capoverso. Similmente, per quanto concerne lo sviluppo sostenibile, cfr. P. ACCONCI, *La “green economy” e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 603.

¹⁴³ Rapporto *Green economy*, cit., par. 1.

public and private investments that reduce carbon emissions and pollution, enhance energy and resource efficiency, and prevent the loss of biodiversity and ecosystem services”¹⁴⁴.

Dalla definizione operativa dell’UNEP, si deduce che l’economia verde viene identificata fundamentalmente con i suoi effetti positivi desiderati, ma l’essenza dell’espressione in discorso non viene approfondita in maniera esaustiva.

Ancora non è dato sapere con sufficiente precisione quali siano le componenti dell’economia verde, anche se alcuni punti fermi possono essere distaccati: si sta affermando la teoria secondo cui l’economia verde fa propri contenuti come il basso impatto ambientale e la vasta partecipazione sociale, idonea a determinare una crescita sostenibile; essa, in aggiunta, non può prescindere da una netta riduzione delle emissioni inquinanti (soprattutto di carbonio), da una superiore efficienza energetica che impedisca il verificarsi dell’esaurimento delle risorse e da una maggiore attenzione alle biodiversità per la salvaguardia degli ecosistemi.

In pratica, l’UNEP presenta l’economia verde come un modello di sviluppo economico che, oltre ai benefici ottenuti da un certo regime di produzione, tiene conto anche dell’impatto ambientale e dei potenziali danni creati dall’intero ciclo di trasformazione.

Il modello “economia verde” considera anche le esternalità negative che si identificano con i danni o le depauperazioni ambientali, prevedendo l’internalizzazione dei costi che derivano da queste forme di degrado. Pertanto, la crescita del reddito e dell’occupazione sono guidate da investimenti pubblici e privati che al contempo mirano alla riduzione dell’inquinamento, all’aumento delle energie rinnovabili, all’efficienza delle risorse e al contenimento della perdita di biodiversità¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Rapporto UNEP *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011, p. 16. Si veda anche: *Joint Statement on Behalf*, cit.: “Commissions coincide that within the definition proposed in the preview to the Green Economy Report – whereby a green economy is one “that results in improved human wellbeing and reduced inequalities over the long term, while not exposing future generations to significant environmental risks and ecological scarcities”. Analogamente, si veda il rapporto di OXFAM, *United Nations environmental Programme (UNEP), United Nations Global Compact (UNGC), World Institute Research (WIR)*, intitolato: *Adapting for a Green Economy: Companies, Communities, and Climate Change. A Caring for Climate Report*, 2011, disponibile al seguente link http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Environment/climate/C4C_Report_Adapting_for_Green_Economy.pdf, pp. 9-10.

¹⁴⁵ Cfr. *Governing Council of the United Nations Environment Programme, Twenty-fifth session of the Governing Council (Nairobi, 16-20 February 2009)*, “Global Ministerial Environment Forum Background paper for the ministerial consultations Discussion paper presented by the

Tuttavia, lasciando momentaneamente da parte i fattori che riecheggiano il complessivo stato di indeterminatezza del campo d'indagine, si evidenzia un aspetto soverchiante, che di fatto ispira l'evoluzione dell'economia verde nel diritto internazionale: l'economia verde costituisce uno degli strumenti per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Tale concezione si è affermata negli ultimi anni, come emerge in modo emblematico da un rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite in cui si legge quanto segue: “green economy (...) comprises a suite of economic instruments that could harness economic activity in support of one or more sustainable development goals”¹⁴⁶.

Numerosi Stati concordano su questo collegamento funzionale, che vede l'economia verde quale mezzo tendente al fine dello sviluppo sostenibile¹⁴⁷. Ciò comporta innanzitutto una necessaria integrazione tra i tre pilastri dello sviluppo

Executive Director Globalization and the environment – global crises: national chaos?”, doc. UNEP/GC.25/16, del 24 dicembre 2008, par. 33-40. Si veda anche A. STEINER, *Eleventh Annual Grotius Lecture Series: Focusing on the Good or the Bad: What Can International Environmental Law Do to Accelerate the Transition Towards a Green Economy?*, in *American University International Law Review*, 2010, pp. 847-848.

¹⁴⁶ Doc. n. A/CONF.216/PC/2, cit., p. 57. Sull'argomento, si veda, a titolo di esempio, anche il Rapporto UNEP *Towards a Green Economy*, cit., p. 19, in cui si puntualizza che: “(i)n sum, moving towards a green economy must become a strategic economic policy agenda for achieving sustainable development. A green economy recognizes that the goal of sustainable development is improving the quality of human life within the constraints of the environment, which include combating global climate change, energy insecurity, and ecological scarcity”. Dal documento *Joint Statement on Behalf*, cit. emerge che l'economia verde è: “a driver of sustainable development enabling the convergence of its three pillars; and must promote not only the eradication of poverty but also social inclusion and the reduction of inequalities”. Secondo il Rapporto *Green Economy*, cit., p. 2: “(o)ur vision is one of a resilient economy that provides a better quality of life for all within the ecological limits of the planet. Our mission is to accelerate a just transition to a green and fair economy. As such, for us, a green economy is founded on the principles of: 1) Sustainable development; 2) Equity and poverty alleviation; 3) Resilience; 4) Inclusiveness; 5) Environmental limits”. Si veda anche: *United Nations Conference on Trade and Development, Background note prepared by the UNCTAD secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on “The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications”, 7-8 October 2010, Geneva, Switzerland*, doc. UNCTAD/DITC/TED/2010/2, par. 33: “(a)lthough there is no generally accepted definition of a green economy, the green economy could be viewed as a pathway to sustainable development, rather than an alternative concept that would redefine the traditional meaning of sustainable development within the context of the UNCSD. Therefore a commonly agreed upon definition of what a green economy constitutes needs to be first developed by the international community, whilst acknowledging that a green economy cannot be a one-size-fits-all model for sustainable development. A green economy needs to go beyond simply shifting to a low-carbon economy, and it must reinforce the interdependence between the economic, social and environmental pillars of sustainable development. Disparities between developed and developing countries need to be reflected in the transition towards a green economy, and enough policy space should be provided for States wanting to pursue their chosen national policies”. Si segnala anche J. FISKEL, S. C. FULTON, J. S. GOLDEN, N. C. HAWKINS, A. D. HECHT, H. LEUENBERGER, T. E. LOVEJOY, T. F. YOSIE, *Creating the Future We Want, in Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2012, vol. 8, disponibile al seguente link: http://sspp.proquest.com/static_content/vol8iss2/1203-002.hecht.pdf, pp. 5-6.

¹⁴⁷ Si veda in particolare il Rapporto *Green economy*, cit., ove al p. 4 viene messo in risalto questo aspetto comune tutt'altro che marginale, se si pensa alle divergenze tra Stati circa il contenuto dell'economia verde.

sostenibile, i quali devono essere messi in comunicazione tra loro, anziché trattati separatamente¹⁴⁸; più precisamente: “(t)he concept of the green economy is one of the several mutually complementary constructions that have emerged in recent years to enhance convergence between the different dimensions of sustainable development”¹⁴⁹.

Le strategie “verdi” dovranno perciò insistere sul rafforzamento del pilastro ambientale, che, secondo l’opinione di molti, è quello che necessita di maggiore attenzione, a causa del persistente stato di degrado delle condizioni odierne dell’ambiente, specie se si considerano inquinamento atmosferico e uso smisurato delle risorse.

1.2. Lo stato dell’arte dell’economia verde dopo il Vertice mondiale “Rio+20”: rilevi critici e prospettive

La comunità internazionale ha compreso che l’economia verde sta acquisendo un indiscutibile rilievo e che il concetto deve essere adeguatamente specificato e tradotto in prassi tramite l’introduzione di obiettivi concreti. Pertanto, la stretta relazione tra economia verde e sviluppo sostenibile è divenuto uno dei due temi centrali della Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 2012, che ha rappresentato un momento (teoricamente) fondamentale per l’affermazione del concetto di economia verde, siccome è la prima volta che l’argomento è stato affrontato a livello mondiale.

Nella Dichiarazione finale degli Stati partecipanti, “*The Future We Want*”, si conviene da subito su un aspetto ormai acclarato:

“(…) we consider green economy in the context of sustainable development and poverty eradication as one of the important tools available for achieving sustainable development and that it could provide options for policymaking but should not be a rigid set of rules. We emphasize that it should contribute to eradicating poverty as well as sustained economic growth, enhancing social inclusion, improving human welfare and creating opportunities for employment and decent work for all, while maintaining the healthy functioning of the Earth’s ecosystems”¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Si veda il Rapporto dello *United Nations Environment Management Group (UNEMG)* intitolato “*Working towards a Balanced and Inclusive Green Economy: a United Nations System-wide Perspective*”, 2011, disponibile al seguente link <http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/IMG/GreenEconomy/report/GreenEconomy-Full.pdf>, p. 40.

¹⁴⁹ Rapporto *Progress to date*, cit., p. 43.

¹⁵⁰ *The Future We Want*, cit., par. 56. In precedenza, durante la fase negoziale del documento in analisi, si era affermato quanto segue: “(w)e view the green economy as a means to achieve

Più nel dettaglio, la Dichiarazione specifica che l'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà, è destinata a incidere in positivo sulla gestione mondiale delle risorse naturali, che quindi avverrebbe in modo sostenibile e con una forte riduzione dell'impatto ambientale, aumentando così l'efficienza delle risorse e riducendo gli sprechi¹⁵¹.

Le politiche aventi ad oggetto l'economia verde non possono prescindere dall'attenzione agli Stati più arretrati, in particolare alle esigenze di crescita, e non devono concretizzarsi in azioni meramente individuali portate avanti da singoli Stati. Non è trascurabile l'aver precisato che l'economia verde non potrà risolversi in un mezzo di discriminazioni arbitrarie o ingiustificate o di restrizioni dissimulate al commercio internazionale e che le misure per affrontare problemi ambientali transfrontalieri o globali dovranno basarsi, nel limite del possibile, sul consenso internazionale¹⁵². Inoltre, probabilmente per placare le preoccupazioni degli Stati più poveri, si concorda sulla necessità di contribuire a colmare il divario tecnologico tra Stati sviluppati e arretrati e ridurre la dipendenza tecnologica dei Paesi in via di sviluppo utilizzando tutte le misure appropriate¹⁵³.

I governi nazionali assumono il ruolo di guida per lo sviluppo delle politiche di economia verde, ma l'adozione e l'attuazione delle stesse non potrà certo essere appannaggio esclusivo degli Stati; le politiche di economia verde devono realizzarsi tramite un approccio inclusivo e partecipativo che garantisca a tutti i portatori di interesse di essere coinvolti, settore privato compreso¹⁵⁴.

Al contrario di quanto auspicato, però, gli esiti della Conferenza appaiono insufficienti non solo per l'evoluzione dello sviluppo sostenibile (come spiegato nel capitolo precedente), ma anche con riguardo all'economia verde. Il documento finale è un attento compromesso tra Stati, volutamente vago e privo di obiettivi

sustainable development, which must remain our overarching goal. We acknowledge that a green economy in the context of sustainable development and poverty eradication should protect and enhance the natural resource base, increase resource efficiency, promote sustainable consumption and production patterns, and move the world toward low-carbon development. We underscore that green economy is not intended as a rigid set of rules but rather as a decision-making framework to foster integrated consideration of the three pillars of sustainable development in all relevant domains of public and private decision-making". Si veda il documento "Zero Draft" dell'UNCSD, intitolato *The Future We Want*, del 10 gennaio 2012, parr. 26-27.

¹⁵¹ *The Future We Want*, cit., par. 60.

¹⁵² *Ibid.*, par. 58 (h).

¹⁵³ *Ibid.*, par. 58 (i).

¹⁵⁴ *Ibid.*, parr. 64-71. Sul punto si segnala anche P. WAPNER, *Transitioning to a Green Economy: Citizens and Civil Society*, in AA.VV. – Boston University, the Frederick S. Pardee Center for the Study of the Long-Range Future (a cura di), *Beyond Rio+20: Governance for a Green Economy*, 2011, pp. 78-80.

giuridici effettivi e scadenze¹⁵⁵. Per certi versi, *The Future We Want* presenta regressioni rispetto alle risultanze iniziali dei negoziati¹⁵⁶.

In primo luogo, il testo tradisce l'effimerità del concetto di economia verde. L'impressione è che, in generale, si preferisca ancora evitare di pervenire a una definizione condivisa e a un modello di riferimento circa l'economia verde¹⁵⁷. Rimettere simili scelte alla volontà di ogni Stato rischia di essere controproducente per la corretta attuazione dello sviluppo sostenibile: pare difficile riuscire a raggiungere tale obiettivo senza che all'economia verde vengano attribuiti contenuti comunemente accettati, dai quali si possa ricostruire una nozione condivisibile che precluda spinte all'unilateralismo incondizionato (o all'arbitrarietà) nelle azioni da intraprendere.

Il dibattito sull'economia verde si complica ulteriormente allorché ci si sposta da temi come la nozione e i contenuti a quello dei principi. Nei mesi successivi al Vertice di Rio le Nazioni Unite hanno rilevato che, in materia di economia verde, le azioni di organizzazioni internazionali e portatori di interessi sono guidate da numerosi "principi" che sovente divergono tra loro¹⁵⁸. A scanso di equivoci, va detto che tali principi non sono affatto da confondere con le fonti classiche di diritto internazionale menzionate all'art. 38, par. 1, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia; essi sono privi di valenza giuridica (e, in generale, di natura certa) e vanno assimilati, benché non sovrapposti, ai contenuti che potrebbero riconoscersi all'economia verde. Piuttosto, come dichiarato dalle Nazioni Unite, "(t)hese principles aimed to guide governments and practitioners

¹⁵⁵ A parere di chi scrive, è esemplificativa l'esclusione del p.54 *bis* dal documento negoziale del 2 giugno 2012, che recitava: "(w)e recognize that strong and urgent action on sustainable patterns of production and consumption is fundamental in addressing environmental sustainability, conservation and sustainable use of biodiversity, regeneration of natural resources, and the promotion of sustained, inclusive and equitable growth. In this regard, we urge developed countries to undertake significant changes in lifestyles of their people to move towards a more sustainable future for all". Il documento è disponibile al seguente link <http://www.scribd.com/doc/96419644/Draft-of-UN-Rio-20-main-text>.

¹⁵⁶ Il citato documento "*Zero Draft*" del gennaio 2012 per lo meno conteneva la richiesta al Segretario generale delle Nazioni Unite di istituire una piattaforma internazionale per lo scambio di conoscenze in materia di economia verde; conteneva anche una tabella di marcia con scadenze temporali, indicate come segue: "a) 2012~2015: establishment of indicators and measures to evaluate implementation; establishment of mechanisms for the transfer of technology, sharing of know-how, and enhancement of capacities; b) 2015~2030: implementation and periodic assessment of progress; c) 2030: comprehensive assessment of progress". Si vedano i parr. 33-34 e 43 del documento.

¹⁵⁷ *The Future We Want*, par. 59.

¹⁵⁸ Si veda il rapporto UNDESA intitolato "*A Guidebook to the Green Economy Issue 2: exploring green economy principles*", 2012, in particolare pp. 5-10.

in the interpretation and application of the green economy in a way that addressed perceived priorities, risks and concerns”¹⁵⁹.

I principi cui ci si riferisce informano le dimensioni teorica e pratica dell’economia verde, in quanto servono a chiarire il significato dell’espressione e a garantirne l’attuazione; taluni riflettono quei principi giuridici che furono inclusi nella Dichiarazione di Rio del ’92, il documento che segna l’affermazione dello sviluppo sostenibile a livello globale, e che si ritrovano anche all’interno di *The Future We Want*¹⁶⁰.

Gli elementi riportati alimentano la confusione che affligge l’economia verde nel suo complesso e indicano che le apparenti convergenze tra gli atti di cui sopra potrebbero in realtà celare contraddizioni: è stato notato che l’economia verde, includendo una quantità indeterminata di aspetti, finirebbe per coincidere con lo sviluppo sostenibile, anziché concretizzarsi in uno strumento per la sua attuazione¹⁶¹, mettendone così in discussione la realizzabilità in tempi ragionevoli.

Rimane poi la debolezza dell’approccio generale in materia di economia verde, soprattutto laddove l’adozione di iniziative isolate e non concordate (logica conseguenza delle divergenze sull’espressione in esame), si accompagnano all’assenza di impegni coraggiosi per frenare gli effetti di problematiche estremamente vaste. Il documento finale della Conferenza “Rio+20” mostra la fragilità di un sistema che attualmente non è in grado di dare un adeguato impulso all’economia verde.

A dire il vero, non tutti i partecipanti si sono presentati ai negoziati con intenzioni di basso profilo: l’Unione europea, ad esempio, ha dimostrato di volere

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶⁰ Si riportano i principi comunemente più accettati in materia di economia verde, secondo lo studio eseguito da UNDESA: “1. The green economy is a means for achieving sustainable development. 2. (...) should create decent work and green jobs. 3. (...) is resource and energy efficient. 4. (...) respects planetary boundaries or ecological limits or scarcity. 5. (...) uses integrated decision making. 6. (...) measures progress beyond GDP using appropriate indicators/metrics. 7. (...) is equitable, fair and just – between and within countries and between generations. 8. (...) protects biodiversity and ecosystems. 9. The (...) delivers poverty reduction, well-being, livelihoods, social protection and access to essential services. 10. (...) improves governance and the rule of law. It is inclusive; democratic; participatory; accountable; transparent; and stable. 11. (...) internalises externalities”. Cfr. *ibid.* p. 12.

¹⁶¹ Si veda, ad esempio, C. M. COZENDEY, *Green Economy as a Programme for Sustainable Development*, in UNCTAD *Road to Rio+20: For a Development-led Green Economy*, 2011, pp. 39-45. Anche l’*International Chamber of Commerce* sembra avere adottato una definizione operativa di economia verde che tende a sovrapporsi con il concetto di sviluppo sostenibile, come emerge dal documento *ICC Green Economy Roadmap. A Guide for business, policymakers and society*, 2014, disponibile al seguente link http://www.globeinternational.org/images/PDF/globe-europe/icc_ge_roadmap_presentation_02_02_13.pdf, p. 4.

un accordo dai contenuti più ambiziosi, con impegni e obiettivi precisi¹⁶²; ma evidentemente la volontà dei più è quella di non andare al di là del mero riconoscimento dell'importanza assunta dall'economia verde nel quadro dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà, richiamandosi ai principi affermatasi nelle due Conferenze mondiali precedenti. Il fatto che *The Future We Want* funga da “cassa di risonanza” per un tema così in voga al giorno d'oggi non basta per esaltare un evento mondiale che all'atto pratico non ha determinato risultati giuridici apprezzabili.

Obiettivi giuridicamente vincolanti per il medio e lungo periodo e misure applicabili dai soggetti della comunità internazionale per dare concretezza all'economia verde necessitano di un sistema istituzionale forte e di un quadro normativo adeguato. L'economia verde sta determinando l'apertura e lo sviluppo di nuovi mercati, oltre all'allargamento di altri già esistenti, i quali dovranno essere orientati verso gli obiettivi intermedi che puntino allo sviluppo sostenibile (ad esempio, quelli delle azioni per la lotta ai cambiamenti climatici): ciò può accadere soltanto in presenza di strumenti normativi efficaci, suscettibili di essere “assorbiti” dal mercato senza creare disfunzioni, effettivamente valutabili nel corso del tempo e garantiti attraverso meccanismi di controllo tali da portare all'erogazione di sanzioni ove necessario.

Una simile esigenza si avverte in modo particolare nel campo, per altro estremamente esteso, dell'azione per il clima, specificamente con riguardo alla lotta ai cambiamenti climatici; la questione “economia verde” dovrà perciò rientrare a pieno titolo nei negoziati funzionali all'adozione di un nuovo accordo globale che sostituisca il Protocollo di Kyoto. Come è stato fatto notare: “(a)s the green economy takes hold and expands, it will also impact carbon emission trends

¹⁶² Si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “*Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance*”, doc. COM(2011) 363, del 20 giugno 2011, par. 4.1. Poco prima di “Rio + 20”, l'Unione aveva dichiarato: “The EU and its Member States consider that the agreed political document should be supported by operational outcomes that should include a green economy roadmap with specific goals, objectives and actions at international level as well as a package of reforms which includes transforming the UNEP into a specialized UN agency for the environment, leading to a strengthened international environmental governance (IEG) as part of a more balanced and effective IFSD”. “In order to give renewed impetus to sustainable development, Rio+20 needs to agree on a shared vision for change that can help to put the world on track towards sustainable development and is able to deliver results within agreed time frames. The main operational outcomes of Rio+20 should include a green economy roadmap with deadlines for specific goals, objectives and actions at the international level as a significant contribution to sustainable development and poverty eradication”. Si veda doc. *Contribution by the European Union and its Member States to the UN Department of Economic and Social Affairs, 4-6 giugno 2012, General Introduction* e pp. 8 ss.

and targets globally. Current negotiations over targets to mitigate future climate change need to take this factor into account as well”¹⁶³.

A tal fine è poi imprescindibile che a livello internazionale siano individuati criteri per la valutazione dei danni ambientali e che si proceda a intensificare la diffusione e la qualità delle informazioni in materia di ambiente, oltre a facilitarne l’accesso¹⁶⁴.

Tuttavia, non va sottovalutato il rischio che si nasconde dietro alle problematiche in questione: il perdurante “stallo” nei negoziati per il futuro accordo sul clima e le incertezze che ancora caratterizzano gli aspetti principali dell’economia verde potrebbero creare una “spirale” negativa e rallentare ulteriormente i progressi che, invece, occorrerebbe realizzare in entrambi i settori, svuotando di senso il concetto di sviluppo sostenibile.

Infine, nell’eventualità che, per via della manifesta indeterminatezza dell’economia verde, gli Stati più sviluppati prediligano iniziative autonome e scollegate da qualsivoglia strategia comune, non è da scartare l’ipotesi dell’affermazione di condotte marcatamente protezionistiche¹⁶⁵: in altre parole, questi Stati potrebbero auto-imporre misure ambientali per salvaguardare i propri interessi commerciali, vanificando parte dei contenuti del documento conclusivo del Vertice di Rio 2012, senza contare che la mancata attenzione alla situazione degli Stati più arretrati minerebbe l’effettività del principio delle responsabilità comuni ma differenziate¹⁶⁶.

Le criticità relative all’economia verde rilevate fino a questo punto, attinenti, cioè, alla definizione o elaborazione concettuale, ai principi, al quadro di governo e ai possibili rischi insiti nell’uso che potrebbe essere fatto di tale concetto, si contrappongono a un inconfutabile dato di fatto: la diffusione dell’economia verde, che è divenuta l’oggetto di molteplici iniziative multilivello.

¹⁶³ Cfr. l’opinione di E. BARBIER, all’interno del suo contributo “*Doha, Fracking and the Crisis*”, disponibile al seguente link: <http://triplecrisis.com/doha-fracking-and-the-green-economy/>.

¹⁶⁴ In generale, si veda B. POZZO, G. POLICARO, *Il quadro europeo ed internazionale: introduzione*, in B. POZZO, *Green economy, e leve normative*, Milano, 2013, pp. 134-135.

¹⁶⁵ Sul punto, si veda anche il Rapporto del WTO, intitolato “*Harnessing Trade for Sustainable Development and a Green Economy*”, 2011 (http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/brochure_rio_20_e.pdf), p. 9.

¹⁶⁶ Si veda anche M. KHOR, *Challenges of the Green Economy Concept and Policies in the Context of Sustainable Development, Poverty and Equity*, in UNDESA, *The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development*, 2012 pp. 72-76.

Le Nazioni Unite, analizzando la letteratura concernente le attività di economia verde compilata prima e dopo “Rio+20”, hanno identificato con il termine “iniziative” una fitta serie di piattaforme, *forums*, “*partnerships*”, programmi, fondi e altri meccanismi¹⁶⁷; ad essi si aggiungono enti finanziatori e contributi che la società civile offre a vario titolo¹⁶⁸. In questa maniera tutto ciò che si reputa rilevante per l’economia verde assume una copertura geografica diffusa e potrà beneficiare di azioni di natura politica, economica e giuridica particolarmente importanti.

2. Il diritto dell’Unione europea

2.1. La nozione di economia verde

Per comprendere meglio la disciplina dell’Unione europea in materia di economia verde, conviene dapprima soffermarsi sul significato da attribuire a questo concetto.

Nei paragrafi precedenti non si è potuto fare a meno di constatare l’assenza di una definizione di economia verde universalmente condivisa; di contro, è stato messo in evidenza il ruolo di protagonista che l’Unione europea ha assunto per dare risalto all’economia verde nell’agenda degli impegni che la comunità internazionale dovrà assumersi.

Eppure, neanche nell’ambito dell’Unione europea è dato rinvenire un’espressione che consenta di “decodificare” il concetto di economia verde, dotandolo di contenuti e sottraendolo alla possibilità di essere interpretato quasi a piacimento da parte di ciascuno Stato. La questione è problematica, perché è lampante che l’economia verde potrà avere seguito solo se assistita da un impianto giuridico ben congegnato e funzionante; ma è intuitivo che produrre atti giuridici vincolanti o dettare linee guida su nozioni vaghe risulta quanto mai complicato. Pur nella consapevolezza di quanto sia difficile “creare” un profilo giuridico per un concetto che certamente non nasce come giuridico (esso è, semmai, “pre-

¹⁶⁷ A mero titolo esemplificativo, si segnalano solo alcune delle iniziative in parola: United Nations Environment Programme (UNEP); United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); UN Division for Sustainable Development (UNSD); all’interno dello UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA); Climate Change Knowledge Portal (CCKP), che è un’iniziativa della Banca mondiale; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

¹⁶⁸ Maggiori informazioni sono disponibili nel rapporto redatto UNDESA intitolato “*A Guidebook to the Green Economy, Issue 4: A Guide to International Green Economy Initiatives*”, 2013.

giuridico”), è bene approfondire questo punto, insistendo su cause ed “effetti collaterali” del medesimo.

In vista di “Rio+20”, ossia del vertice che avrebbe dovuto rappresentare il momento di maggiore rilievo per l’economia verde, l’Unione europea si è rivelata incapace di enunciare in modo convincente un’espressione che però ha enfatizzato con insistenza. Nella già menzionata comunicazione con cui la Commissione europea ha fissato i punti essenziali da sostenere alla Conferenza di Rio del 2012, l’economia verde appare come “un’economia che genera crescita, crea posti di lavoro ed elimina la povertà investendo nel capitale naturale, oltre a preservarlo, dal quale dipende la sopravvivenza a lungo termine del nostro pianeta”¹⁶⁹.

Il linguaggio della Commissione, data l’importanza dell’atto e del foro a cui tale documento era indirizzato, non è sufficiente ai fini della determinazione dei confini giuridici di una definizione condivisa. Ciò che emerge dalle parole riportate è una vaga descrizione del fenomeno, che non permette di identificare l’esatto contenuto dell’economia verde: nel documento presentato alla Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile, dell’economia verde si evidenziano i probabili benefici, senza inquadrare le componenti¹⁷⁰.

Il panorama non diviene certo più nitido confrontando un’altra recente definizione di “economia verde”, contenuta nell’atto con cui è stato ufficializzato il settimo Programma generale di azione ambientale: qui l’economia verde appare come un modello

“che garantisca crescita e sviluppo, tuteli la salute e il benessere dell’uomo, crei posti di lavoro dignitosi, riduca le ineguaglianze, investa sulla biodiversità, compresi i servizi ecosistemici che presta (il capitale naturale) per il suo valore intrinseco e per il suo contributo essenziale al benessere umano e alla prosperità economica e sulla sua protezione”¹⁷¹.

¹⁶⁹ COM(2011) 363, par. 1. Si aggiunga che la Commissione europea si discosta, almeno in parte, dalla definizione fornita dall’UNEP. Per maggiore chiarezza, si riporta nuovamente tale definizione, in lingua originale: “an economy that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities”. Si veda il primo paragrafo della presente sezione. Questa circostanza è sintomatica del fatto che l’Unione potrebbe venirsi a trovare in una posizione indesiderata, stretta tra i vincoli che essa intende assumersi in materia di economia verde e la probabile inerzia di molti altri Stati che, riferendosi a una nozione differente, non sarebbero indotti a conformarsi all’Unione.

¹⁷⁰ Ciò fondamentalmente coincide con quanto detto per altri Stati e organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite.

¹⁷¹ Decisione 1386/2013/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», Allegato, p. 10.

Il problema, a pensarci bene, è triplice. È di palmare evidenza che i vizi già articolati in trattazione invece di attenuarsi vengono perpetrati. L'insieme degli elementi tipici dell'economia verde acquista tratti sensibilmente diversi rispetto alle affermazioni della comunicazione del 2012 e, dato da non sottovalutare, si attenuano i riferimenti espliciti alla difesa dell'ambiente, dischiudendo contraddizioni con il dato letterale dell'espressione "economia verde". In più, a chiosa di quanto rilevato, la frase riportata viene considerata una vera e propria definizione non tanto nell'atto legislativo che la contiene, ma da un passaggio di una comunicazione della Commissione europea del luglio 2014¹⁷².

Le perplessità espresse si riferiscono a quanto l'Unione ha manifestato all'esterno; senonché, anche circoscrivendo lo studio al discorso sull'economia verde che l'Unione ha sviluppato al suo interno è possibile giungere a simili conclusioni. Ad esempio, alcune dichiarazioni rilasciate nel 2012 dal Commissario europeo per l'ambiente sottintendono una concezione di economia verde ancora limitata e confusa¹⁷³. Analoghe incertezze si manifestano nel contesto europeo e nel rapporto tra la dimensione sovranazionale e quella dei singoli Stati membri: tra gli Stati dell'Unione, infatti, mancano ancora una concezione e un approccio comuni circa l'economia verde. Da un documento dell'Agenzia europea dell'ambiente si evince che persistono divergenze in merito a elementi fondamentali dell'economia verde, quali la definizione, il quadro di riferimento, il sistema di *governance*, le procedure di attuazione e valutazione; non a caso, si afferma che: "(c)ountries and organisations tend to be selective in

¹⁷² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Piano d'azione verde per le PMI. Aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business", doc. COM(2014) 440, del 2 luglio 2014, p. 1, nota 7.

¹⁷³ Si citano alcuni estratti di discorsi ufficiali del Commissario europeo per l'ambiente nel 2012, Janez Potočnik, dai quali si desume l'equiparazione tra economia verde ed efficienza nell'uso delle risorse, circostanza che dà luogo a una formulazione del concetto piuttosto riduttiva. "A green economy is a resource-efficient economy. Green growth through resource efficiency responds to the challenges of resource scarcity and environmental degradation. It provides a long-term perspective on which companies can rely to invest in their future competitiveness, while at the same providing clear potential for short term growth and jobs". (cfr. Commissione europea, doc. SPEECH/12/931, del 10 dicembre 2012, intitolato "*The Imperative for, and Progress towards an Inclusive Green Economy*"); "So don't be fooled into thinking that green economy is just about the green, it is in the first place about the economy. In the European Union we have been developing a green economy approach for a couple of years, but we don't call it green economy. We call it resource efficiency. (...). Resource efficiency, or green economy if you want, is now at the heart of the European Union's socio-economic policy agenda" (Cfr. Commissione europea, doc. SPEECH/12/194, del 16 marzo 2012, intitolato "*Rio+20 - Making sure the future we want is the future we get*").

the themes considered. This flexibility may 'water down' the green economy concept to the point that it becomes almost meaningless¹⁷⁴.

Dunque, non è infondato prospettare il rischio di ipotetiche tensioni istituzionali, tra una Commissione che potrebbe dimostrarsi più propensa a dare impulso a una disciplina stringente ed effettiva sull'economia verde (benché in assenza di una definizione di riferimento) e un Consiglio tendenzialmente più restio a votare proposte destinate a inasprire i vincoli a carico di Stati che mancano di una visione unitaria relativamente all'oggetto di tali atti. Si immagina che, date le circostanze, il contesto politico sarà oltremodo determinante in merito all'adozione di atti vincolanti sull'economia verde da parte dell'Unione europea.

Malgrado le considerazioni precedenti, a livello europeo è possibile rintracciare un tentativo di definizione di economia verde più precisa rispetto alle enunciazioni cui si è fatto riferimento nel presente paragrafo. In un recente rapporto redatto dall'Agenzia europea dell'ambiente si legge, infatti, che: “(a) 'green' economy can be understood as one in which environmental, economic and social policies and innovations enable society to use resources efficiently — enhancing human well-being in an inclusive manner, while maintaining the natural systems that sustain us”¹⁷⁵.

Innanzitutto, l'Agenzia europea dell'ambiente ha avuto il merito di chiarire il concetto nel suo contenuto; appare evidente il ruolo strumentale dell'economia verde alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, attraverso l'uso efficiente delle risorse naturali. Questo aspetto sostanziale consente di fugare almeno una parte dei dubbi che caratterizzano la nozione di economia verde e che la Commissione europea non aveva provveduto a superare nemmeno quando si è trattato di rappresentare l'Unione ai negoziati per la Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile.

¹⁷⁴ *Europe's environment — An Assessment of Assessments – Green economy*, 2011, p. 95, disponibile al seguente link: <http://www.eea.europa.eu/publications/europes-environment-aoa/chapter3.xhtml>. Scendendo nel particolare, si osserva, ad esempio, come in alcuni Stati membri (Germania e Svezia) si preferisca mantenere un coordinamento centralizzato dell'economia verde, mentre in altri (Finlandia) si è scelto di puntare su agenzie specializzate (p. 130). Quanto ai settori di riferimento dell'economia verde ed agli obiettivi legati a quest'ultima, sempre a titolo di esempio, Stati come la Francia tendono a concentrarsi sull'efficienza nelle risorse naturali, mentre altri, come l'Austria, sono più propensi ad agire nel campo dell'energia; per Stati particolarmente colpiti dalla recente crisi economica (Grecia e Irlanda su tutti), l'attenzione viene dedicata precipuamente a posti di lavoro che favoriscano occupazione e crescita (p. 117). Vi sono poi altri fattori di diversificazione, basti pensare al riparto di competenze interne tra i vari ministeri coinvolti nelle attività riconducibili all'economia verde (p. 100).

¹⁷⁵ Si veda il Rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente, intitolato “*Towards a green economy in Europe EU environmental policy targets and objectives 2010–2050*”, 2013, p. 5.

Interessante, inoltre, l'utilizzo della parola "innovazioni". La componente innovativa che questa possibile definizione di economia verde racchiude postula trasformazioni che trascendono la dimensione politica e giuridica dei pilastri dello sviluppo sostenibile: sono richieste azioni ulteriori. L'Agenzia europea dell'ambiente ha così ripreso un'esigenza indicata già nel principio 9 della Dichiarazione di Rio del 1992, limitatamente allo sviluppo sostenibile, e quindi estesa all'economia verde nel testo adottato a "Rio+20"¹⁷⁶. L'attività dell'Agenzia europea dell'ambiente, tuttavia, si contraddistingue per avere traslato questa esigenza dal piano esterno dell'economia verde, ai contenuti che alla stessa vengono riconosciuti, secondo l'ipotetica definizione citata poc'anzi; in aggiunta, tale componente viene dichiaratamente identificata come funzionale all'uso efficiente delle risorse. Questi elementi contenutistici, pertanto, appaiono saldarsi tra loro in virtù di un rapporto di accessorietà.

L'Agenzia europea dell'ambiente ha inoltre posto l'accento sull'esigenza di equilibrare due fattori che storicamente sono stati messi in contrasto tra loro, ossia il benessere umano e il mantenimento dei sistemi naturali. Tali elementi nelle logiche di produzione e consumo dell'ultimo secolo sono spesso risultati antitetici; nel documento in esame appare apprezzabile che l'approccio antropologico ("*human well being*") sia mitigato attraverso un'adeguata considerazione dei "sistemi naturali".

Si può concludere che l'analisi della disciplina dell'Unione sull'economia verde si imbatte sin dalle prime fasi dello studio in un evidente paradosso: l'Unione usa ripetutamente questa espressione e sulla scorta di tale concetto si sta riproponendo di assumere impegni vincolanti e di adottare misure in vari settori, estendendo siffatta volontà anche a livello internazionale¹⁷⁷; tuttavia, non è ancora chiaro che cosa si intenda di preciso per "economia verde". La critica muove non

¹⁷⁶ Cfr. *The Future We Want*, cit., p. 58(d). Anche la Commissione europea ha sottolineato con insistenza l'importanza delle innovazioni, soprattutto tecnologiche (cfr. doc. COM(2011) 363, cit.), senza però spingersi ad affermare che questo elemento sarebbe una componente distintiva dell'economia verde.

¹⁷⁷ È palese l'intenzione dell'Unione europea di attivarsi per promuovere l'economia verde, con l'auspicio di coinvolgere una buona parte di Stati terzi e organizzazioni internazionali in questa "missione". Si rammenta che la posizione mantenuta dall'Unione a Rio + 20 è stata netta e ambiziosa. Considerazioni al riguardo sono già state espresse nella terza sezione del primo capitolo della presente tesi. Qui ci si limita a precisare che gli esiti di Rio + 20 sono stati per lo più insoddisfacenti, se si considera la posizione dell'Unione. Si veda, ad esempio, F. PAVANINI, P. C. SANDEI, *Rio+20: "The Future We Want" (o quello che avrebbe voluto l'Unione Europea)* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, pp. 851-858, anche se non si condivide l'opinione degli autori quando sostengono che nell'occasione sia stata definita l'espressione "*green economy*".

tanto dalla mancanza di una definizione oggettiva, anche perché è preferibile un certo grado di flessibilità all'imposizione di una definizione suscettibile di comprimere un concetto certamente ampio; il problema, piuttosto, è che in questo caso non vi sono i presupposti per dedurre, se non approssimativamente, quali siano i vari contenuti distintivi dell'espressione e, di conseguenza, è più probabile che le iniziative giuridiche da intraprendere per spronare l'economia verde e avvicinare lo sviluppo sostenibile vengano frustrate in tempi brevi tanto nella loro genesi quanto nei risultati da raggiungere.

L'impressione è che le carenze rilevate nel diritto dell'Unione europea coincidano con quelle già accertate nell'ambito della comunità internazionale nel suo complesso, pur essendo dettate da un diverso ordine di ragioni. A livello universale, emergono tradizioni culturali non omogenee, contrapposizioni "ideologiche"¹⁷⁸ e profonde differenze economiche che determinano la selezione di molteplici obiettivi variabili da Stato a Stato; ciò complica il dibattito politico al punto da comprometterne gli esiti giuridici. Invece, l'Unione sembra intenzionata a non formulare una definizione puntuale di economia verde e ad utilizzare questa espressione come uno "slogan" in nome del quale sarebbe più agevole esaltare la necessità di operare riforme e assumere iniziative politiche e giuridiche. L'assenza di una posizione comune agli Stati membri sull'economia verde si riflette anche nell'ordinamento dell'Unione, la quale fino a oggi non ha elaborato una strategia globale che giustifichi un uso così frequente del concetto di economia verde.

Considerando quanto appena rilevato, è giusto domandarsi come l'Unione stia cercando di regolare l'economia verde. Stanti i dubbi sul significato e sul contenuto del concetto di economia verde e vista l'importanza del tema dei cambiamenti climatici ai fini della presente tesi, il prosieguo della trattazione sarà dedicato all'economia verde nell'ordinamento dell'Unione, con particolare riferimento alla funzionalità della stessa alla tutela dell'ambiente e all'azione per il clima¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Alcuni tra gli Stati in via di sviluppo non hanno mai avuto contezza dell'esistenza di una "economia verde" (cfr. il seguente link <http://www.rinnovabili.it/energia/pacchetto-clima-energia-2030-ue-666/>).

¹⁷⁹ Sulla connessione tra economia e ambiente, che chiaramente anticipa i discorsi sull'economia verde, si confronti anche F. SILVESTRI, *Lezioni di economia dell'ambiente ed ecologica*, Bologna, 2005.

2.2. *L'economia verde e la lotta ai cambiamenti climatici*

La mancanza di una definizione di economia verde valida per l'intera Unione europea e apertamente accettata da tutti gli Stati membri, ne preclude un'identificazione esaustiva dei contenuti. Quali sono, allora, i settori in cui l'Unione intende intervenire per promuovere l'economia verde? Per rispondere alla domanda bisogna ricostruire l'oggetto dell'economia verde basandosi sugli elementi a disposizione. L'azione dell'Unione per contrastare il fenomeno dei cambiamenti climatici offre utili spunti, similmente a quanto visto nel primo capitolo in merito allo sviluppo sostenibile.

Siccome nel diritto dell'Unione, a tutt'oggi, non si situano atti legislativi dichiaratamente rivolti alla promozione dell'economia verde, l'indagine che ci si propone di realizzare non può che prendere le mosse da documenti programmatici e strumenti giuridicamente non vincolanti (e comunque diversi da regolamenti, decisioni e direttive). Tra questi, la strategia “*Europa 2020*”, definita all'interno di una comunicazione della Commissione europea¹⁸⁰.

Europa 2020 è una strategia di crescita. Il nuovo modello descritto dalla Commissione conferisce notevole importanza ai pilastri dello sviluppo sostenibile e, in conformità al principio di integrazione ambientale *ex art. 11 TFUE*, si caratterizza per una maggiore attenzione alle problematiche ambientali nell'arco dei processi di produzione e consumo. Con *Europa 2020* si è inteso orientare le politiche dell'Unione e prospettare vincoli per gli Stati membri in vista di una crescita che dovrà essere sostenibile¹⁸¹. Affinché ciò sia possibile, l'Unione dovrà intensificare gli sforzi nei campi della prevenzione e mitigazione dei cambiamenti

¹⁸⁰ Comunicazione della Commissione, intitolata “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, doc. COM(2010) 2020, del 3 marzo 2010. Con *Europa 2020* l'Unione si prefigge, tra l'altro, di raggiungere “un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva” e di consentire a numerosi protagonisti del mercato e portatori di interesse di cogliere tutte le opportunità che l'economia verde è in grado di offrire. Si veda, in particolare, pp. 5, 11, 16-19. Si vedano, in aggiunta, le Conclusioni del Consiglio europeo, 25-26 marzo 2010, doc. EUCO 7/10, del 26 marzo 2010, par. 1-10, oltre al relativo Allegato. Il documento considera anche l'esigenza di riorientare le iniziative in materia di cambiamenti climatici, specie a seguito del fallimento dei negoziati tenutisi a Copenhagen nel 2009, segno che tale aspetto è cruciale anche nell'ottica di *Europa 2020*.

¹⁸¹ Sul punto, si consideri anche la recente comunicazione della Commissione sui *green jobs*, nella quale l'istituzione pone al centro della strategia la questione occupazionale, associandola all'esigenza di stimolare crescita economica e tutela ambientale al tempo stesso. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Iniziativa per favorire l'occupazione verde: Sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro”, doc. COM(2014) 446, del 2 luglio 2014.

climatici¹⁸², avviando riforme in materia di energia per tutelare l'ambiente: nella fattispecie, si dovrà procedere alla diminuzione del livello delle emissioni di gas serra, al potenziamento delle fonti di energia rinnovabile e all'aumento del grado di efficienza energetica¹⁸³.

È in questo nuovo contesto che trova spazio l'economia verde. Gli ambiti di cui sopra ne costituiscono i principali contenuti, almeno per quanto riguarda la problematica dei cambiamenti climatici¹⁸⁴, e sono conciliabili con gli elementi che figurano nella definizione di economia verde resa dall'Agenzia europea dell'ambiente. La tesi che si argomenta è supportata anche dalla convergenza delle opinioni di Stati membri e soggetti privati al riguardo¹⁸⁵ e ciò si pone in linea con esigenze espresse anche a livello internazionale nella Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2012.

Resta ora da spiegare come avviene la traslazione dell'economia verde dalla dimensione politica al piano giuridico.

La spiegazione va ricercata nel pacchetto su clima ed energia che l'Unione ha adottato nel 2008 e attuato l'anno seguente. Con il pacchetto su clima ed energia l'Unione ha indicato obiettivi quantificabili per i predetti settori: ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990¹⁸⁶; incrementare la

¹⁸² Cfr. J. LEFEVRE, *A Climate Change: An Analysis of Progress in EU and International Climate Change Policy*, in J. SCOTT (a cura di), *Environmental Protection*, cit., pp. 171-212; J. DE CENTRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy*, AH Alpen aan den Rijn, 2011.

¹⁸³ È sufficiente precisare che una delle sette iniziative faro delineate dalla Commissione per conferire effettività alla strategia è denominata "un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" e serve "per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica". COM(2010) 2020, p. 6.

¹⁸⁴ Nella strategia *Europa 2020* viene specificato che: "(i)nvestendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro". Si veda COM(2010) 2020, p. 12. Benché il concetto di economia verde non sia stato chiarito dall'Unione, non vi è dubbio che l'economia verde sia riconducibile a *Europa 2020* e che ne sia una componente essenziale.

¹⁸⁵ La strategia *Europa 2020* è stata lanciata all'esito di opportune consultazioni realizzate dalla Commissione. Si veda, ad esempio, *Commission Working Document. Consultation on the Future of "EU 2020" Strategy*, doc. COM(2009) 647, del 24 novembre 2009, disponibile al link ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_en.pdf. L'importanza dell'economia verde è condivisa anche a livello nazionale, oltre che all'interno dei vari Stati membri. Si veda *Commission Staff Working Document. Europe 2020 – Public Consultation: Overview of responses*, doc. SEC(2010) 246, del 4 marzo 2010, disponibile al link http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf.

¹⁸⁶ L'Unione europea era intenzionata a fissare l'obiettivo al 30%, invece che al 20%, qualora fosse stato concluso un nuovo accordo internazionale sul clima; l'Unione era quindi disposta ad aumentare la portata dei propri vincoli (e di quelli degli Stati membri) a condizione che altri Stati sviluppati si impegnassero a provvedere ad analoghe riduzioni delle emissioni e che i Paesi in via

proporzione delle energie rinnovabili nel consumo finale al 20%; aumentare del 20% l'efficienza energetica (si parla di "obiettivo 20/20/20"). Esistono, dunque, soglie che l'Unione ha individuato già nel 2007¹⁸⁷ e che sono state in gran parte¹⁸⁸ recepite in strumenti normativi di varia natura, utilizzati in prevalenza per emendarne altri in vigore fino a quel momento¹⁸⁹. Successivamente, gli stessi obiettivi sono stati ripresi nella strategia *Europa 2020*; di recente, parte di essi sono stati rivisti dalla Commissione nel nuovo Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030¹⁹⁰, la cui proposta è stata avallata dal Consiglio europeo¹⁹¹.

In sintesi, *Europa 2020*, che segna il culmine dell'economia verde nell'Unione europea, si ricollega a norme antecedenti, emanate per proteggere l'ambiente dagli effetti dei cambiamenti climatici e garantire una crescita

di sviluppo economicamente più avanzati accettassero di apportare contributi adeguati alla causa, sulla base delle loro responsabilità e delle rispettive capacità.

¹⁸⁷ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, 8-9 marzo 2007, doc. 7224/07, Allegato I, del 9 marzo 2007, parr. 5-8.

¹⁸⁸ Come sarà spiegato nel corso della trattazione, occorre attendere il 2012 per l'adozione del primo atto legislativo di riforma in materia di efficienza energetica, nonostante l'attività tecnico-politica della Commissione al riguardo andasse intensificandosi.

¹⁸⁹ I testi legislativi ispirati direttamente dal pacchetto su clima ed energia sono i seguenti: regolamento 443/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri, in GUUE L 140/1-15, del 5 giugno 2009; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUUE L 140/16-62, del 5 giugno 2009; direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario, in GUUE L 140/63-87 del 5 giugno 2009; direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, in GUUE L 140/114 – 135, del 5 giugno 2009, decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUUE L 140/136-145 del 5 giugno 2009.

¹⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030", COM(2014) 15, del 22 gennaio 2014. La Commissione ha fissato una riduzione 40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 da raggiungere con un'azione a livello nazionale e un obiettivo complessivo del 27% di energia rinnovabile al 2030. La Commissione ha affrontato questioni come le emissioni di carbonio prospettando iniziative e scenari anche al 2050: si veda Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", doc. COM(2011) 112, dell'8 marzo 2011.

¹⁹¹ Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 ottobre 2014, doc. EUCO 169/14, del 24 ottobre 2014.

sostenibile. L'Unione ha selezionato alcuni settori sui quali aveva già provveduto a legiferare e li ha ricondotti all'economia verde; campi d'azione già esistenti e sottoposti a regolamentazione comunitaria sono stati "assorbiti" all'interno di un concetto evanescente, ma in questo modo è stato possibile arricchire l'economia verde di contenuti ed elevare l'importanza di questi settori: probabilmente, l'intento dell'Unione è di razionalizzare norme di derivazione diversa e di adottarne altre riferibili direttamente a settori specifici, allo scopo di ottenere una disciplina più esaustiva.

A questo punto è possibile passare in rassegna gli aspetti salienti della regolamentazione dell'Unione per l'economia verde, concentrando da subito l'attenzione sull'ipotetica legittimazione "costituzionale" dell'economia verde nell'ordinamento sovranazionale.

2.3. La disciplina dell'economia verde

2.3.1. La riconducibilità dell'economia verde al diritto primario

Si è accennato al fatto che l'Unione europea ha emanato atti di diritto derivato per promuovere il raggiungimento di obiettivi strettamente correlati all'economia verde, anche se questa espressione non è in essi contemplata; la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno però agito malgrado l'assenza di una definizione di economia verde o, comunque, senza che ne fossero stati identificati i contenuti con apprezzabile precisione.

Tanto detto, occorre preliminarmente tentare di rintracciare elementi in grado di ricondurre l'economia verde al diritto originario dell'Unione europea, al fine di offrire basi più solide alla legislazione che l'Unione ha adottato.

Si parte da una semplice constatazione: nel testo del Trattato di Lisbona non vi è traccia dell'espressione "economia verde". Va detto che la circostanza non stupisce più di tanto, considerate le carenze concettuali registrate; ciò non toglie che, data la contiguità temporale del lancio di *Europa 2020*, della definizione del pacchetto su clima ed energia e dell'adozione ed entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il nuovo assetto di diritto primario dell'Unione avrebbe potuto conferire all'economia verde un supporto giuridico più robusto.

Il silenzio al riguardo sembrerebbe confermare l'apparente intenzione dell'Unione di lasciare che la nozione di economia verde resti nel vago, così da

favorire lo sviluppo di iniziative di varia natura non riconducibili a un modello standardizzato.

Eppure, potrebbe essere proprio la genericità cui si allude a consentire di ricavare in via induttiva i collegamenti tra l'economia verde e il diritto originario dell'Unione europea, che, come sarà spiegato nei paragrafi seguenti, coinvolgono vari ambiti del Trattato di Lisbona (inteso in senso lato) e altri importanti documenti.

2.3.1.1. I principi generali di derivazione ambientale: in particolare, il principio di integrazione ambientale quale “cardine” per l'economia verde

L'economia verde può essere validamente ricollegata a due principi di chiara derivazione ambientale e che da tempo sono stati sottratti alla loro dimensione esclusivamente settoriale per acquisire valenza generale nel diritto dell'Unione: lo sviluppo sostenibile e l'integrazione ambientale.

Limitatamente al primo, già analizzato nel capitolo precedente, è appena il caso di ribadire che l'economia verde va intesa come uno strumento funzionale allo sviluppo sostenibile. Partendo da questa considerazione, è ragionevole affermare che l'importanza dell'economia verde dipende giocoforza dal valore che lo sviluppo sostenibile ha acquisito in seno all'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo la riforma di Lisbona¹⁹². Nella nuova architettura dell'Unione lo sviluppo sostenibile è al contempo un principio e un obiettivo, tra l'altro non solo puramente interno, come risulta dal preambolo del Trattato sull'Unione europea e dal terzo e quinto comma dell'art. 3 TUE. La centralità dello sviluppo sostenibile e dei propri pilastri non è una prerogativa esclusiva dell'Unione (e per l'Unione), ma piuttosto un elemento che impone la definizione

¹⁹² L'Unione europea, come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), di sicuro concepisce l'economia verde come uno strumento attuativo dello sviluppo sostenibile, tale da costituire una “fase di transizione” per gestire il cambiamento verso un nuovo modello di sviluppo. Sembra poi che l'economia verde sottintenda anche la realizzazione di un nuovo modello economico, cosicché le espressioni “economia verde” e “crescita verde” risulterebbero in gran parte compatibili. Si veda E. MANCUSO, R. MORABITO, *La green economy nel panorama delle strategie internazionali: verso una nuova economia basata sulla valorizzazione del capitale economico, del capitale naturale e del capitale sociale*, in *Energia, ambiente e innovazione: bimestrale dell'ENEA, Speciale: Verso la green economy: strategie, approcci e opportunità tecnologiche*, 2012, p. 3 e pp. 7-9.

di molteplici azioni nei rapporti con gli Stati terzi, siano questi destinatari della politica di vicinato dell'Unione o meno¹⁹³.

In questa sede, invece, merita più attenzione il secondo dei citati principi, ovvero il principio di integrazione ambientale: si reputa, infatti, che sia proprio questo il principio centrale per motivare il ricorso all'economia verde sulla base del diritto originario dell'Unione europea¹⁹⁴.

Il principio di integrazione ambientale fu accennato per la prima volta all'interno dell'Atto Unico europeo, quando la Comunità economica europea si dotò di competenze ambientali attraverso l'accordo dei propri Stati membri; il nuovo titolo sull'ambiente, provvisto di un'apposita base giuridica su cui giustificare una legislazione comunitaria in detto settore, sottintendeva il sorgere di un'azione ambientale che, con l'entrata in vigore del successivo Trattato di Maastricht, sarebbe stata elevata a politica dell'Unione.

L'art. 130 R dell'Atto Unico europeo elencava i principali elementi che tutt'oggi caratterizzano la competenza dell'Unione in materia di ambiente.

La norma in questione, oltre agli obiettivi dell'azione ambientale comunitaria e alle condizioni da tenere in debito conto prima di predisporre tale azione, ne indicava i principi specifici. Alcuni di essi venivano indicati espressamente: i principi dell'azione preventiva, il principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio "chi inquina paga", ai quali, con il Trattato di Maastricht, si sarebbe aggiunto il principio di precauzione, a sua volta "ufficializzato" nella Dichiarazione di Rio del 1992.

I principi di integrazione ambientale e di sussidiarietà, invece, non vennero nominati a chiare lettere, ma di essi furono poste le fondamenta per un'affermazione futura; in particolare, l'ascesa del primo era desumibile dal secondo comma dell'art. 130 R, che recitava: "(l)e esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità".

La portata dell'art. 130 R, co.2, lasciava intendere che l'ambiente non costituiva soltanto una novità a sé stante nel Trattato CEE, ma diveniva un fattore condizionante per tutte le (altre) politiche comunitarie; non a caso, la disposizione

¹⁹³ Contribuire ad assicurare lo sviluppo sostenibile è una finalità dell'azione esterna dell'Unione, come disposto dall'art. 21, co. 2, TUE.

¹⁹⁴ Sul principio di integrazione ambientale si vedano, ad esempio, S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006.

fu poi raffinata in due circostanze. In occasione dell'adozione del Trattato di Maastricht si concordò sulla necessità di “integrare” le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente “nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie”, utilizzando, perciò, un'espressione ormai inequivoca. In seguito, nel Trattato di Amsterdam, si ritenne di dovere estendere il principio di integrazione anche alle azioni comunitarie e alla promozione dello sviluppo sostenibile: fu allora introdotto l'art. 6 TCE, il cui contenuto venne ripreso anni dopo dall'odierno art. 11 TFUE¹⁹⁵.

Dall'evoluzione delle suddette norme si possono trarre conclusioni di estrema rilevanza.

Il principio di integrazione ha ampliato il campo entro cui l'ambiente può esercitare la propria influenza, in parte invertendo la relazione che per anni ha visto la protezione ambientale subordinata alle esigenze attinenti il mercato unico (ad oggi, mercato interno). Anticipato nell'Atto unico europeo ed affermatosi con il Trattato di Maastricht, il principio di integrazione ambientale grazie al Trattato di Amsterdam ha assunto una dimensione esterna ed è assunto a principio generale dell'Unione: l'ambiente ha acquistato un carattere trasversale e l'Unione ha ad esso riconosciuto un valore essenziale¹⁹⁶. Questo aspetto è stato precisato anche dalla Corte di giustizia delle Comunità europee in alcune sentenze rese a cavallo tra gli anni '80 e '90¹⁹⁷.

Dunque, la trasversalità che per mezzo del principio di integrazione è stata attribuita alla tutela dell'ambiente consentirebbe l'assunzione di misure rientranti nell'alveo dell'economia verde. Ciò vale a maggior ragione se si tiene a mente il ruolo che le azioni volte a contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici giocano nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, alla quale l'integrazione ambientale

¹⁹⁵ In merito allo stretto collegamento che intercorre tra sviluppo sostenibile e integrazione ambientale, si riporta l'opinione di MANSERVISI, la quale ritiene che il primo costituisca “un metodo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato”. Si veda S. MANSERVISI, *Le norme ambientali del diritto primario dell'Unione europea*, in L. COSTATO, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Assago, 2012, p. 70.

¹⁹⁶ Per considerazioni più esaustive sull'impatto del principio di integrazione ambientale sulle politiche dell'Unione, si rinvia a N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies: Legal Theory and Practices*, Groningen, 2003.

¹⁹⁷ In particolare, la Corte ha affermato che una misura comunitaria (oggi, dell'Unione) non deve per forza rientrare nell'ambito della politica ambientale se tende alla protezione dell'ambiente, considerazione che amplia il ventaglio di ipotesi di base giuridica che l'Unione ha a propria disposizione per perseguire tale obiettivo. Si veda, ad esempio, caso *Repubblica ellenica contro Consiglio delle Comunità europee*, C-62/88, sent. del 29 marzo 1990, in Racc. 1990 I-01527, pp. 19-20; caso *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*, C-300/89, sent. dell'11 giugno 1991, in Racc. 1991 I-02867, p. 22.

deve tendere; anzi, si può validamente affermare che il fine mediato del principio di integrazione sia assicurare lo sviluppo sostenibile, il quale trova così piena concretezza¹⁹⁸.

Il principio di integrazione, per altro verso, rappresenta una sorta di “traino” per fare sì che i principi ambientali puramente settoriali fuoriescano, sebbene in casi eccezionali, dal ristretto ambito dell’odierno Titolo XX del TFUE. È quanto accaduto, ad esempio, con riferimento al principio dell’azione preventiva nel sistema delineato dalla direttiva 85/337/CE sulla valutazione di impatto ambientale di determinati progetti¹⁹⁹, che ha condotto all’applicazione di un principio privo di valenza generale a campi d’azione comunitari diversi da quello ambientale (addirittura prima che l’Atto Unico europeo inserisse nel Trattato CEE il titolo dedicato all’ambiente); similmente, l’assoggettamento al principio “chi inquina paga” di numerose attività di qualsivoglia natura ma propense a causare danni ambientali, non è che un effetto dell’integrazione delle esigenze connesse all’ambiente nelle altre azioni e politiche dell’Unione²⁰⁰.

Si noti che il principio di integrazione ambientale non implica la semplice considerazione delle esigenze relative alla tutela dell’ambiente in un’ottica più ampia, ma si rivolge a tutte le fasi riferibili alla definizione e all’attuazione delle azioni e delle politiche dell’Unione. Alla componente metodologica del principio di integrazione, legata ai processi decisionali messi in atto per elaborare attività capaci di incidere sull’ambiente, si accompagna una componente sostanziale, che presuppone la valutazione di molteplici fattori quando si tratta di applicare la normativa dell’Unione. Quest’ultimo aspetto non contempla soltanto l’esercizio di

¹⁹⁸ Tuttavia, è stato osservato come l’attuazione del principio di integrazione, specie nella prospettiva della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile, non abbia dato gli esiti sperati. Tra le cause di quanto è accaduto vi è anche la “solitudine” della Direzione generale ambiente della Commissione europea, la quale non è riuscita a dare effettività alla trasversalità che il Trattato di Amsterdam ha conferito all’ambiente grazie al ripensamento della valenza del principio di integrazione ambientale. In particolare, né la Commissione (considerata come istituzione, quindi al di là della Direzione generale ambiente), né gli Stati membri hanno dato prova di volere veramente garantire un’attuazione concreta e diffusa del principio di integrazione. Cfr. A. J. JORDAN, A. SCHOUT, M. UNFRIED, *The European Union*, in A. J. JORDAN, A. LENSCHOW, *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for sustainability*, Cheltenham-Northampton, 2008, pp. 172-173.

¹⁹⁹ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE L 175/40-48 del 5 luglio 1985.

²⁰⁰ Si veda S. IZZO, *Il principio*, cit., pp. 32-35. Tra l’altro, in dottrina è stato notato come il principio del “chi inquina paga” abbia rivestito un ruolo superiore in ambito comunitario (ora dell’Unione europea), stando anche a quanto lascia intendere il principio 16 della Dichiarazione di Rio del 1992: si veda, ad esempio, S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 612.

poteri esecutivi da parte della Commissione, visto e considerato che anche gli Stati membri partecipano all'attuazione del diritto dell'Unione; in più, anche nella fase in esame può rendersi necessario il contemperamento di interessi contrapposti che dovranno essere bilanciati proprio avvalendosi del principio di integrazione.

Vi sono anche altre conseguenze relative al principio di integrazione ambientale, che riguardano soprattutto la suddivisione delle competenze tra Unione europea e Stati membri sotto il duplice profilo dell'attribuzione e dell'esercizio.

L'attribuzione delle competenze all'Unione risente degli effetti del principio di integrazione, nel senso che l'esistenza di un principio generale che impone un intenso e costante riferimento alle esigenze connesse alla protezione ambientale in ciascun settore di intervento dell'Unione ha senza dubbio dilatato la sfera di intervento del livello sovranazionale, suscitando, per di più, interrogativi sulla scelta della base giuridica su cui fondare alcuni atti di diritto derivato²⁰¹.

Il principio di integrazione condiziona fortemente anche l'esercizio delle competenze, in quanto determina una potenziale compressione del margine di autonomia che il principio di sussidiarietà (anch'esso generale e di derivazione ambientale) conferisce agli Stati membri. Va osservato che l'art. 11 TFUE, secondo l'interpretazione comunemente fornita al riguardo, eleva indirettamente le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente a parametro (aggiuntivo, si intende) per la valutazione del legittimo intervento dell'Unione nell'esercizio di competenze concorrenti: essenzialmente, la circostanza facilita l'emanazione di atti legislativi dell'Unione, la quale potrà validamente motivare tali scelte in molteplici ambiti operativi alla luce della maggiore efficacia (e, talvolta, della necessità) della propria azione per il perseguimento di obiettivi ambientali, più difficili da raggiungere tramite interventi eminentemente nazionali²⁰².

Senza dubbio, l'economia verde, in virtù degli elementi appena menzionati, appare come un modello all'interno del quale sarebbe più agevole garantire l'integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione

²⁰¹ Si ritiene, inoltre, che il principio di integrazione ambientale, sempre in relazione al tema dell'attribuzione delle competenze, debba informare anche le azioni realizzate sulla base della "clausola di flessibilità" stabilita all'art. 352 TFUE (per altro non più limitata da vincoli applicativi come quelli sussistenti nel vecchio art. 308 TCE).

²⁰² Ciò non significa che gli Stati membri cessano di contribuire alla realizzazione degli obiettivi connessi alla tutela dell'ambiente, anche perché vige un regime di condivisione di responsabilità in materia tra i livelli coinvolti, associato alla partecipazione della società civile. In tal senso, il Quinto Programma d'azione dell'Unione è emblematico.

e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione. L'economia verde, indissolubilmente legata a ragioni di protezione ambientale, favorisce la trasversalità che connota la tutela dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione in vista del raggiungimento dello sviluppo sostenibile e che ha condotto al riconoscimento di uno *status* giuridico superiore al principio di integrazione.

Il risultato è che, anche a causa della sua formulazione vaga, l'economia verde è per l'Unione europea un sistema in grado di condizionare ambiti tradizionalmente strategici, come ad esempio il mercato interno. Tale considerazione è di non poco momento, giacché l'economia verde riuscirebbe così a insinuarsi al centro della realtà giuridica dell'Unione, per via della (o, per certi versi, grazie alla) incertezza che regna attorno alla sua essenza, tanto più se si considerano tematiche che per la comunità internazionale sono pressoché vitali, come la lotta ai cambiamenti climatici. Pertanto, l'economia verde può divenire di volta in volta un veicolo per apportare trasformazioni giuridiche nell'ambito di tutte le politiche dell'Unione europea.

2.3.1.2. Segue: l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali e la riaffermazione del principio di integrazione

Il principio di integrazione ambientale riappare anche nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali.

L'art. 37 della Carta è già stato analizzato nel primo capitolo della tesi (seconda sezione), anche se, come precisato nella circostanza, si è ritenuto opportuno soffermarsi su due aspetti specifici: la valutazione circa l'esistenza o meno di un diritto soggettivo e/o fondamentale a un ambiente sano (la disamina ha dato esito negativo) e il ruolo del principio dello sviluppo sostenibile nel complesso della norma.

Ora, invece, è il momento di prendere in considerazione quello che, dal linguaggio utilizzato per redigere l'articolo, è il nucleo centrale della tutela ambientale nel catalogo dei diritti che l'Unione intende "riaffermare": il principio di integrazione ambientale²⁰³.

L'art. 37 porta in dote le previsioni normative dell'allora art. 6 TCE, poi divenuto l'art. 11 TFUE. Anche con riferimento al principio di integrazione

²⁰³ Sul principio di integrazione ambientale nel quadro dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si veda M. LOMBARDO, *The Charter*, cit., pp. 217-243.

ambientale, così come per lo sviluppo sostenibile, il valore aggiunto della Carta è grossomodo esiguo. Anzi, ad essere precisi si può constatare che l'integrazione delle esigenze ambientali è richiesta limitatamente alle politiche, ma non anche alle azioni, dell'Unione, segno che l'apporto della Carta "alla causa" del principio di integrazione è davvero limitato.

Resta il fatto che, ai sensi dell'art. 37 della Carta, la protezione dell'ambiente poggia pressoché esclusivamente sul principio di integrazione ambientale: esso è quindi il mezzo con cui la Carta si propone di garantire la tutela ambientale, senza che venga fatto cenno ai principi settoriali che governano la materia "ambiente" a livello sovranazionale²⁰⁴. Essenzialmente, la Carta consente di riaffermare la valenza del principio di integrazione e di ribadire la crucialità ai fini della tutela dell'ambiente. Occorrerà tenere in debito conto questi elementi quando ci si interrogherà sugli effetti giuridici attribuibili al principio di integrazione, tanto più che ad oggi la Carta dei diritti fondamentali è diritto primario dell'Unione.

Sostenere che l'economia verde sia legittimata in primo luogo dal principio di integrazione ambientale, equivale a dire che la stessa potrà essere ricondotta anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, per l'esattezza all'art. 37, letto, naturalmente, assieme alla disposizione sullo sviluppo sostenibile di cui al preambolo. Oltretutto, l'art. 37 si colloca nel capo che la Carta dedica alla solidarietà, concetto indubbiamente controverso, ma che nel testo in questione ingloba quei diritti che, seppure recanti posizioni da fare valere nei confronti di soggetti diversi, mirano a bilanciare il mercato, mutando considerevolmente la visione originaria dei fondatori della Comunità. La tutela ambientale, nonostante la natura sfuggente dell'art. 37 della Carta, è stata inclusa nel novero dei diritti finalizzati a garantire la libertà e l'uguaglianza attraverso la promozione del benessere sociale²⁰⁵.

²⁰⁴ Inoltre, in dottrina è stata attribuita importanza alla diversa formulazione dell'art. 37 della Carta, il quale, se comparato all'art. 11 TFUE, sottintende impegni più rigorosi: infatti, mentre nel primo caso il principio di integrazione deve servire alla garanzia di un livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità, nel secondo l'oggetto dell'integrazione ambientale è identificato in generiche "esigenze connesse con la tutela dell'ambiente". In tal senso si veda anche O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Le politiche ambientali*, cit., p. 165.

²⁰⁵ Cfr. anche A. JOSÉ, MENÉNDEZ, *La linfa della pace: i diritti di solidarietà nella Carta dei diritti dell'Unione europea*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2004, pp. 97-100.

Evidenziata la scarsa rilevanza giuridica dell'art. 37 della Carta (rispetto all'art. 11 TFUE), non ne va tuttavia sottovalutato il valore politico in una prospettiva di sviluppo dell'economia verde: è lecito attendersi che l'art. 37 della Carta offra alle istituzioni dell'Unione (a partire dalla Commissione) ulteriori elementi per legittimare iniziative in materia di economia verde e favorire la partecipazione dei vari livelli di *governance* in un'ottica di integrazione "verticale".

2.3.1.3. Segue: la funzione interpretativa e la "giustiziabilità" del principio di integrazione

Dopo avere chiarito che il principio di integrazione ambientale ha una propria essenza nella quale l'economia verde trova legittimazione costituzionale, si tratta ora di constatare, o di provare a prospettare, quale sia il grado di attuazione pratica di tale principio. In altri termini, ci si domanda se e come il principio di integrazione ambientale possa essere invocato in generale oppure eventualmente fatto valere di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Poiché le sorti dell'economia verde dipendono anche dall'idoneità del principio di integrazione a prevalere effettivamente sul diritto derivato e, in buona parte, originario dell'Unione (oltre che sui diritti nazionali degli Stati membri), dall'esito di questa indagine si possono accumulare indizi interessanti.

L'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche e nelle azioni dell'Unione europea si configura innanzitutto come una regola sotto la cui lente può essere interpretato il diritto dell'Unione. L'art. 11 TFUE assume un valore ermeneutico ancora più forte se lo si approfondisce congiuntamente all'art. 3, co. 3, TUE, che riporta all'insieme di obiettivi dell'Unione sia lo sviluppo sostenibile sia la questione ambientale, scomposta in due voci distinte ma correlate: un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità, entrambe assunte a scopo essenziale dell'Unione europea con il Trattato di Maastricht. Il principio di integrazione ambientale funge da mezzo per il perseguimento di tali obiettivi, i quali trascendono i vincoli degli artt. 191 e seguenti TFUE e assumono valenza generale; l'art. 11 TFUE suggerisce che a

questi obiettivi dovranno tendere tutte le attività riferite a ciascun settore dell'Unione²⁰⁶.

Spostandosi dai contenuti generali dei Trattati istitutivi alle norme sul riavvicinamento delle legislazioni nel mercato interno, si evince che anche l'art. 114 TFUE si presta a una interpretazione in tal senso: il terzo comma di detto articolo impone alle istituzioni coinvolte nella procedura legislativa ordinaria di basarsi, nell'esercizio delle rispettive competenze, su un livello elevato di protezione in materia di ambiente. Ora, se è vero che questa disposizione si riferisce alle proposte di atti legislativi concernenti la politica ambientale dell'Unione, restringendo il campo d'azione rispetto agli artt. 3, co. 3, TUE e 11 TFUE, è decisamente significativo che la norma chiave ai fini dell'armonizzazione delle normative nazionali (nonché base giuridica per la legislazione dell'Unione) circa il mercato interno, affermi quanto si è accennato²⁰⁷.

Il principio di integrazione ambientale non agisce semplicemente *ex ante*, come guida per l'adozione di misure nel rispetto degli obiettivi generali riferiti all'ambiente, ma anche *ex post*, dato che serve per interpretare le norme dell'Unione allo scopo di conformarle a questi fini; oppure, per altro verso, il principio di integrazione è utilizzabile per risolvere conflitti tra norme distinte nel senso di fare prevalere quelle che (meglio) garantiscono l'avvicinamento agli obiettivi in discorso: si ha una scissione di ogni interesse dalla dimensione

²⁰⁶ Più in concreto, per alcuni autori ciò ha dato vita a una nuova concezione del mercato dell'Unione, sintetizzabile mediante l'espressione "*environmental common market*", cioè un mercato (interno) inteso in una prospettiva più ampia, che ricomprende anche le esigenze di protezione dell'ambiente. Si veda M. WASMEIER, *The Integration Principle of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 159-160.

²⁰⁷ Sul punto, è doveroso ricordare l'incertezza che ha caratterizzato la scelta della base giuridica di numerosi atti di diritto derivato concernenti la protezione dell'ambiente, dati gli intrecci che possono crearsi con la realizzazione del mercato interno. La linea di demarcazione tra i due settori, che al momento dell'istituzione della politica ambientale comunitaria facevano capo, rispettivamente, agli articoli 130 S e 100 A del Trattato, si è spesso rivelata labile. Un'analisi della problematica è reperibile in N. DE SADELEER, *Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, pp. 345-357. Per spunti più recenti, alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si veda, ad esempio, J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law: After Lisbon*, Groningen/Appingedam, 2012, pp. 77-79. Si noti, comunque, che la selezione dell'art. 114 TFUE, invece dell'art. 191 TFUE, come base giuridica produce effetti specialmente in relazione ai meccanismi derogatori previsti per gli Stati, e alle relative procedure di controllo da parte dell'Unione, che sono più stringenti nel sistema riferibile alla prima disposizione rispetto a quello disciplinato dalla seconda. Sul punto, si veda O. PORCHIA, *Le politiche*, cit., p. 176.

particolare di riferimento e una conseguente apertura di ciascuno di essi all'insieme degli obiettivi generali dell'Unione.

La funzione che il principio di integrazione può rivestire nell'esercizio di attività esegetiche teleologicamente orientate porterebbe a un'altra conseguenza, specie quando in gioco vi è il bilanciamento di diversi interessi o valori che potrebbero occupare lo stesso posto nella scala gerarchica desumibile dal diritto dell'Unione; ciò teoricamente potrebbe sminuire l'effetto utile di uno di questi principi o valori, laddove l'applicazione del medesimo alla fattispecie si producesse in una restrizione del livello di protezione ambientale. Si comprende, tuttavia, che un ruolo importante è da assegnarsi altresì al principio di proporzionalità per la risoluzione del conflitto venutosi a creare.

Parallelamente, l'art. 11 TFUE in certe ipotesi favorirebbe l'applicazione di quelle norme interne che sanciscono livelli di protezione ambientale superiore, per altro legittimate apertamente dall'art. 193 TFUE; il punto è che, trattandosi di discipline nazionali, esse ben possono riferirsi a settori diversi dall'ambiente e risultare contemporaneamente salvaguardate dagli articoli 11 e 193 del TFUE.

Altra questione, possibilmente ancora più articolata e complessa, è quella della "giustiziabilità" del principio di integrazione ambientale. Il principio di integrazione è fonte di obblighi giuridici, oltretutto è configurabile una violazione del diritto dell'Unione quando le esigenze connesse all'ambiente non sono tenute in debito conto in sede di definizione e attuazione delle azioni e delle politiche europee? La risposta al quesito permette di stabilire, almeno in via generale, se esiste o meno la possibilità di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea atti o comportamenti a norma degli articoli 263 e 265 TFUE, oltre che attraverso rinvii pregiudiziali di validità *ex art.* 267 TFUE. L'ammissibilità di tali ipotesi darebbe la misura di come effettivamente l'economia verde possa trovare spazio nel diritto dell'Unione europea.

Non potendosi rinvenire soluzioni chiare e dirette nella giurisprudenza della Corte²⁰⁸, storicamente molto cauta di fronte al problema della giustiziabilità dei

²⁰⁸ Un esempio rilevante lo si può trarre da un noto caso su cui statui nel 2001 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Nelle considerazioni sul principio di integrazione ambientale, mentre l'Avvocato generale si è spinto oltre il mero riconoscimento dell'avvenuta acquisizione di una valenza superiore del principio all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e ha sostenuto che l'allora art. 6 TCE imponesse obblighi giuridici, la Corte si è limitata a prendere atto del riposizionamento occorso al principio nel nuovo assetto pattizio delineato dalla riforma del 1997. Cfr. caso *PreussenElektra AG contro Schleswag AG*, C-379/98, sent. del 13 marzo 2001, in

principi generali del diritto comunitario, è preferibile confrontare le mutevoli posizioni registrate in dottrina sull'obbligatorietà del principio di integrazione.

Semplificando la questione sollevata, si può da subito riferire che l'opinione di chi sostiene che i contenuti dell'art. 11 TFUE e dell'art. 37 della Carta non impongano precetti il cui rispetto possa essere garantito tramite il controllo giurisdizionale, o di chi nega che il principio di integrazione ambientale sia a tutti gli effetti un principio, è ad oggi minoritaria²⁰⁹. L'integrazione ambientale va intesa come un vero e proprio obbligo giuridico, sicché l'art. 11 TFUE ben può fungere da parametro per il sindacato della liceità delle attività delle istituzioni dell'Unione. Non pare essere questo il nodo da sciogliere.

Più incerti, semmai, sono altri due aspetti insiti nella giustiziabilità del principio di integrazione.

Uno è il grado di intensità che può caratterizzare il controllo sul rispetto del principio. È questo punto a rappresentare il reale “terreno di scontro” tra opinioni confliggenti. Il controllo realizzabile dal giudice dell'Unione tendenzialmente non sarebbe ammissibile in maniera incondizionata, ma solo in casi estremi: totale assenza di considerazioni delle esigenze ambientali sottese alla fattispecie o compimento di un errore manifesto nella valutazione delle condizioni di applicabilità dell'art. 11 TFUE²¹⁰ (e dell'art. 37 della Carta).

L'altro aspetto è il riflesso dell'obbligatorietà del principio di integrazione ambientale per gli Stati membri. L'art. 11 TFUE (così come l'art. 37 della Carta) è stato formulato nel senso di vincolare le istituzioni dell'Unione nell'esercizio dei rispettivi poteri, ma l'applicabilità della norma al di là del suo significato meramente letterale, quindi anche agli Stati dell'Unione, è stata prospettata da alcuni autori le cui opinioni, benché isolate, contribuiscono ad alimentare dubbi.

2.3.2. L'economia verde e la politica ambientale dell'Unione

Racc. 2001 I-02099, p. 76 e le conclusioni dell'Avvocato generale F. G. Jacobs, del 26 ottobre 2000, p. 231.

²⁰⁹ Si veda, ad esempio, N. DHONDT, *Integration of*, cit., p. 139. L'autore, pur non sostenendo tale teoria, fornisce elementi per comprendere che l'idea che l'integrazione ambientale non sia a tutti gli effetti un principio ha incontrato consensi, seppure scarsamente diffusi, in dottrina.

²¹⁰ Si segnala l'opinione di chi ritiene che gli organi giurisdizionali dell'Unione debbano limitare il loro controllo alla sola valutazione dell'esistenza o meno di una presa in considerazione degli interessi ambientali nell'atto considerato, “trattandosi di una scelta degli organi comunitari di indubbia natura politica e non giuridica”. Cfr. P. DELL'ANNO, *Principi del*, cit., 2004, p. 78. In senso analogo, con particolare enfasi sull'ampio margine di discrezionalità che il principio di integrazione comporta a favore delle istituzioni dell'Unione, si veda F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, pp. 82-83.

L'economia verde ben può essere ricondotta alla politica ambientale dell'Unione europea²¹¹, sicché anche gli articoli 191 e seguenti TFUE vengono in aiuto per completare la disamina in corso.

Va premesso che le novità introdotte dal Trattato di Lisbona alla politica ambientale dell'Unione, rispetto a quanto accaduto nelle precedenti modifiche al diritto originario, sono state modeste. Tuttavia, non si possono ignorare gli effetti attribuibili ai pochi emendamenti impressi dalla riforma ed è bene sottolineare come il crescente interesse nell'agenda dell'Unione per l'economia verde stimoli riflessioni sul rapporto che potrebbe delinarsi tra questa e i principi ambientali ad oggi contenuti nell'art. 191 TFUE.

Si è detto che l'economia verde è da intendersi come uno degli strumenti per il perseguimento dello sviluppo sostenibile e che essa è volta anche a ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici. Ebbene, proprio la questione dei cambiamenti climatici va approfondita per prima, perché con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la politica ambientale dell'Unione europea si è arricchita di un nuovo obiettivo, che si aggiunge a quelli identificati a partire dall'Atto unico europeo: la “promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”²¹².

La nuova formulazione dell'art. 191 TFUE facilita la riconducibilità dell'economia verde al diritto primario dell'Unione europea. La necessità per l'Unione di combattere i cambiamenti climatici acquisisce un'autonomia che in precedenza non possedeva, segno di una concreta presa di coscienza della problematica da parte dell'Unione, la quale, come visto in precedenza, oltre ad essere vincolata dal Protocollo di Kyoto, si torva a doverne fronteggiare gli obblighi senza la cooperazione di altri Stati che non devono più sottostare all'efficacia dell'accordo nella sua ultima fase.

²¹¹ Per approfondimenti di vario genere sulla politica ambientale dell'Unione europea, nell'arco del suo processo evolutivo (che va dal Trattato di Maastricht), si rinvia ad alcune delle numerose opere in materia: S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; L. KRAMER, *Manuale di*, cit.; A. J. JORDAN, *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes*, London-Sterling, 2005; P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011; J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental*, cit, 2012; O. PORCHIA, *Le politiche*, cit, pp. 153-216.

²¹² Disposizione conclusiva del primo comma dell'art. 191 TFUE.

Ne deriva un rafforzamento indiretto dell'economia verde, in quanto il concetto è saldamente legato, anche a livello universale, alle esigenze sottese all'azione per il clima, segnatamente alla lotta contro i cambiamenti climatici.

La disposizione riportata si presenta come una specificazione di un obiettivo più generico, anche se cruciale: la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. Si ritiene, allora, che il ricorso all'economia verde, sulla scorta di quanto si è fatto presente, sarà presumibilmente sostenuto anche per rendere effettiva la dimensione internazionale di una politica che per l'Unione è a dir poco strategica. Si tratta di un aspetto certamente non secondario, che dovrebbe indurre l'Unione a intensificare il proprio ruolo di "guida" nei negoziati per un futuro accordo provvisto di obblighi giuridicamente vincolanti in materia di cambiamenti climatici. A questo proposito, il Programma d'azione ambientale presentato nel 2012 dalla Commissione e approvato alla fine del 2013, è una compiuta dimostrazione di come l'Unione, almeno in apparenza, si stia prodigando per procedere lungo tale direttrice²¹³.

Passando dagli obiettivi ai principi della politica ambientale, si rileva che l'economia verde, associata alla lotta ai cambiamenti climatici, contribuisce al soddisfacimento di un'esigenza dettata da fini di natura precauzionale. Infatti, la questione dei cambiamenti climatici si radica in un approccio basato sul principio di precauzione (più che dell'azione preventiva)²¹⁴, principio che, dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ha sempre caratterizzato la politica ambientale dell'Unione. Iniziative giuridiche assunte per ridurre le emissioni di carbonio, per stimolare il ricorso alle fonti rinnovabili e per assicurare un livello superiore di efficienza energetica possono e devono essere adottate perché sono parte della strategia dell'Unione in materia di economia verde, applicata all'azione per il

²¹³ Cfr. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", doc. COM(2012) 710, del 29 novembre 2012, in particolare l'Obiettivo 9 (parr. 92-100).

²¹⁴ Si ricorda che l'azione globale per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici non sarebbe giustificabile sulla base di dati scientifici certi, poiché non vi è ancora l'assoluta certezza che tale fenomeno dipenda esclusivamente da attività umane. In dottrina non mancano, comunque, opinioni di chi sostiene che il valore aggiunto del principio di precauzione sia estremamente limitato: KRAMER, ad esempio, riferisce che la pratica delle istituzioni comunitarie per lungo tempo ha dimostrato che, laddove l'Unione avesse inteso avvalersi di tale principio, in realtà avrebbe potuto giustificare le azioni intraprese anche sulla base dell'azione preventiva, che in pratica finirebbe per assorbire il principio di precauzione, almeno per quanto concerne la portata. L. KRAMER, *Manuale di*, cit., p. 83.

clima; perciò, esse trovano una loro ragion d'essere anche nel principio di precauzione.

Tale principio si distingue anche per la connotazione che ha ricevuto nel diritto dell'Unione europea, che pare essersi spinto al di là dei limiti che lo contraddistinguono in diritto internazionale.

L'Unione europea, per il tramite della Commissione, ha dettato appositi criteri per invocare e applicare il principio di precauzione. La Commissione ha riconosciuto che quello in commento è un principio di diritto internazionale di portata generale, suscettibile di trovare applicazione al di là delle mere problematiche ambientali. La decisione di agire o meno in virtù del principio di precauzione resta però una questione eminentemente politica, che comunque non si traduce necessariamente nell'adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici e sottoponibili a controllo giurisdizionale. La Commissione ritiene che prima di agire occorra considerare il rischio alla luce di dati scientifici, per poi scegliere la strategia di gestione.

Malgrado l'impegno profuso per chiarire in cosa consista il principio di precauzione e le condizioni per poterlo invocare, né nel Trattato di Lisbona (o nelle precedenti versioni dei Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione), né all'interno di atti legislativi o politici dell'Unione si specificano le caratteristiche che il rischio dovrebbe avere per giustificare un simile intervento; si tratta di una differenza significativa tra l'approccio apparentemente scelto dall'Unione e la definizione del principio di precauzione in diritto internazionale, atteso che la Dichiarazione di Rio al principio 15 fa riferimento a "minacce di danni seri o irreversibili". Ciò tende ad abbassare i limiti per il ricorso al principio, che potrebbe dunque essere invocato con sufficiente frequenza dall'Unione: ovviamente, questo regime più flessibile potrebbe agevolare l'adozione di misure ascrivibili alla categoria "economia verde" e, automaticamente, lo sviluppo e la diffusione della stessa²¹⁵.

Similmente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito sul principio di precauzione in alcuni casi (non tutti relativi a questioni strettamente ambientali), "alleggerendo" i requisiti per l'assunzione di misure urgenti in virtù

²¹⁵ Infine, la Commissione ha specificato che l'applicazione del principio di precauzione dovrebbe seguire i seguenti principi: proporzionalità, non discriminazione, coerenza, esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione, esame dell'evoluzione scientifica. Si veda, inoltre, Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, doc. COM(2000) 1, del 2 febbraio 2000.

di detto principio²¹⁶. Addirittura, in una nota sentenza la Corte ha concluso che: “(u)no Stato membro può certamente basarsi sul principio di precauzione allorché risulta impossibile determinare con certezza l’esistenza o la portata del rischio allegato”, mettendo in discussione anche l’essenza stessa del rischio quale effettiva condizione per agire sotto l’egida del principio in analisi²¹⁷. I giudici di Lussemburgo hanno fatto proprio un approccio che pare discostarsi dalla lettera del principio 15 della Dichiarazione di Rio, rendendo più facile la possibilità di avvalersi del principio di precauzione nell’ordinamento dell’Unione piuttosto che in ambito internazionale. Non è da escludere che per lo sviluppo dell’economia verde, anche questo orientamento giurisprudenziale possa rivelarsi utile.

A queste considerazioni si somma un altro aspetto eminente, cioè l’operatività del principio di precauzione anche rispetto all’art. 114, co. 5, TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni per l’attuazione del mercato interno: ne deriva che varie azioni in cui si concretizza l’economia verde potranno influenzare in misura consistente il mercato interno dell’Unione europea in forza di un principio puramente ambientale (il principio di integrazione, come visto, ha ad oggi una natura diversa).

In diritto dell’Unione europea il principio di precauzione viene considerato autonomo e distinto rispetto al principio di prevenzione²¹⁸, contrariamente alle opinioni di alcuni autori. A prescindere da ciò, il principio di precauzione rafforza l’azione preventiva, appurato che anch’esso rileva per iniziative da assumere prima che si verifichino danni all’ambiente.

Il principio della tutela preventiva, invece, prevede l’adozione di misure per impedire il cagionarsi di qualsivoglia tipologia di danno o deterioramento all’ambiente, tenuto conto del carattere limitato delle risorse ambientali e della irreversibilità di alcune situazioni pregiudizievoli; in più, le azioni da realizzare per porre rimedio a tali eventi tendono a risultare infruttuose e sono spesso economicamente più onerose delle misure di prevenzione. In sé, l’azione

²¹⁶ Emblematico è il caso *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Commissione*, C-180/96, sent. del 5 maggio 1998, in Racc. 1998 I-02265, in cui la Corte ha sostenuto che “quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi” (cfr. pp. 99-100).

²¹⁷ Caso *Commissione contro Francia*, C-333/08, sent. del 28 gennaio 2010, in Racc. 2010 I-00757, p. 96.

²¹⁸ Si precisa che il principio di prevenzione, presente nel testo dell’art. 130 R Atto Unico, era già stato enunciato nel Primo programma di azione ambientale della Comunità, nel 1973.

preventiva può poi assumere varie forme e anch'essa si presenta come un principio idoneo a legittimare (e ad essere attuato tramite) iniziative di economia verde.

Al pari dei principi elencati, anche il principio “chi inquina paga” può rivestire una funzione importante nella prospettiva di un'economia verde al centro dell'Unione europea, specialmente nel quadro dell'avvicinamento allo sviluppo sostenibile mediante la lotta ai cambiamenti climatici. Il principio “chi inquina paga”, oltre ad essere il più datato dei principi ambientali²¹⁹, è fortemente interrelato agli aspetti economici della tutela ambientale e rappresenta un possibile strumento correttivo e sanzionatorio che, come tale, racchiude al suo interno anche una carica deterrente tesa a disincentivare il più possibile attività inquinanti. La centralità del valore “ambiente” su cui si fonda l'economia verde comporta la necessità di internalizzare i costi delle esternalità negative che si producono nei processi produttivi, con oneri risarcitori a carico di coloro i quali abbiano provocato danneggiamenti ambientali.

Ora, il principio “chi inquina paga” ha dato prova di non essere esente da lacune intrinseche che si riflettono sulla sua attuazione pratica: ad esempio, stanti l'oggettiva complessità nell'identificare un titolare del bene “ambiente” e le proporzioni che può assumere l'inquinamento ambientale, è estremamente difficile identificare il soggetto inquinatore, ricondurre l'evento a uno o più responsabili, oppure definire in quale misura e fino a che punto un soggetto possa essere responsabile di tale evento. Tuttavia, il principio è destinato a svolgere un ruolo di rilievo al fine di assicurare un'effettività superiore alle iniziative da assumere in materia di economia verde.

Ciò potrebbe avvenire per mezzo di “manifestazioni” di tale principio, come la responsabilità civile per danni ambientali²²⁰, che aggiunge alle tipologie di

²¹⁹ Il principio “chi inquina paga” non soltanto figura nell'art. 130 R Atto Unico, ma fu recepito già nei primi anni '70 in sede comunitaria: ne fa menzione il Primo programma di azione ambientale, come noto il primo strumento con cui di fatto l'allora Comunità europea intervenne in materia ambientale. A tale proposito si segnala anche la direttiva 75/442/CE del Consiglio sui rifiuti del 15 luglio 1975, in GUCE L 194/47-49, del 25 luglio 1975.

²²⁰ Sul punto si veda anche B. POZZO, *Dall'economia neoclassica alla graduale presa di coscienza del valore dei beni ambientali*, in B. POZZO (a cura di), *Green economy*, cit, pp. 11-15. Una specificazione del principio “chi inquina paga” è senz'altro la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUUE L 143/56-75, del 30 aprile 2004. Si segnalano i seguenti emendamenti all'atto legislativo in questione: direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE, in GUUE L 102/15-33, dell'11 aprile

tutela ambientale di diritto pubblico un'ulteriore forma di protezione di diritto privato, nonché l'unica in grado di agire concretamente dopo il verificarsi di un danno all'ambiente.

Occorre puntualizzare che l'economia verde e i principi di cui sopra tendono a rinforzarsi a vicenda in un contesto giuridico che esula da limiti territoriali interni e che impone all'Unione (e agli Stati membri) di agire in campo ambientale per perseguire obiettivi come la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente (che, ai sensi dell'art. 3, co. 3, TUE è un obiettivo generale dell'Unione), la protezione della salute umana e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali: il che significa che il Trattato di Lisbona sottintende un vasto raggio di possibilità di intervento a favore dell'Unione, la quale avrà un margine più ampio per assumere iniziative nell'indefinito settore dell'economia verde e ricollegarle a principi e obiettivi sia ambientali sia generali.

2.3.3. L'economia verde e la politica energetica dell'Unione

L'economia verde, inserendosi nel più ampio contesto dello sviluppo sostenibile, è chiamata a rispondere a esigenze ambientali, quindi la protezione dell'ambiente figura tra i propri obiettivi immediati; essa, tuttavia, postula riforme in campo energetico. Queste misure sono necessarie per la definizione e l'attuazione di soluzioni che promuovano una maggiore attenzione dell'ambiente nei cicli di produzione e consumo e risultano conformi alle trasformazioni a favore della sostenibilità auspiccate dal principio 8 della Dichiarazione di Rio. D'altro canto, la questione dei cambiamenti climatici non potrebbe essere affrontata adeguatamente se l'Unione non si curasse di legiferare anche con l'intento di tagliare le emissioni inquinanti e i livelli di sfruttamento delle risorse.

In relazione a questo aspetto, il Trattato di Lisbona è risultato determinante: con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea è stata istituita una politica energetica²²¹. Il fatto che tale politica sia disciplinata attraverso un solo articolo e

2006; direttiva 2009/31/CE, cit.; Regolamento 596/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo: adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo — Quarta parte, in GUUE L 188/14-92, del 18 luglio 2009. Per approfondimenti dedicati alla direttiva 2004/35/CE, si rinvia a L. BERGKAMP, B., J., GOLDSMITH, *The EU Environmental Liability Directive: a Commentary*, Oxford, 2013.

²²¹ Art. 194 TFUE, che al primo comma, lett. c), identifica quelli che, secondo la ricostruzione proposta nella presente tesi, e in aggiunta al taglio dei valori di emissioni inquinanti, sono di fatto i

che la sua definizione sia molto recente non deve trarre in inganno e indurre a sottovalutarne la portata.

La politica energetica è indispensabile per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni che l'Unione ha assunto, quindi anche in rapporto alla sua dimensione internazionale. Essa rappresenta un cambiamento notevole, anche perché appare saldamente legata alla politica ambientale e ai principi che reggono quest'ultima, tra i quali si menziona nuovamente il principio di integrazione. Si ritiene che in questo modo l'economia verde potrà avere un fondamento "costituzionale" sempre più saldo ed essere invocata più agevolmente per l'adozione di atti di diritto derivato; anzi, le opzioni a disposizione dell'Unione per legiferare in settori tipici dell'economia verde si amplieranno²²², cosicché tali atti potranno essere motivati in virtù di una nuova base giuridica, che andrebbe a sommarsi all'art. 192 TFUE (o all'art. 114).

Pertanto, l'influenza della politica energetica sulle politiche comuni inerenti settori quali, ad esempio, trasporti e agricoltura, o sul mercato interno e, di riflesso, sul sistema concorrenziale dell'Unione, sarà un nuovo elemento condizionante. In particolare, l'impatto delle azioni a tutela dell'ambiente sul mercato interno dovrebbe intensificarsi, specie se si tiene a mente che l'Unione annovera tra i propri obiettivi un mercato comune dell'energia e che si avverte l'esigenza di rendere quella energetica una politica comune²²³.

2.3.4. Economia verde e accordi internazionali

Infine, preme sottolineare come l'economia verde rilevi nei negoziati internazionali condotti dalla Commissione europea e negli accordi conclusi tra Unione e Stati terzi²²⁴. La conclamata necessità di promuovere lo sviluppo

pilastri dell'economia verde nel quadro della lotta ai cambiamenti climatici: promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica e sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

²²² Si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo intitolata "Verso una nuova strategia energetica per l'Europa 2011-2020", doc. P7_TA(2010)0441, del 25 novembre 2010, in particolare considerando B e p. 3.

²²³ Ricordando che nel presente lavoro l'economia verde viene affrontata nella prospettiva della tutela ambientale, più che della politica energetica dell'Unione europea, per maggiori approfondimenti sul mercato dell'energia nell'ambito dell'Unione si rinvia a opere esaustive, quali, ad esempio E. CABAU, L. HANCHER, C. JONES, L. KJØLBYE, V. LANDES, M. VAN DER WOUDE, *EU Competition Law and Energy Markets*, Leuven, 2007; E. CABAU, A. DOHERTY, F. ERMACORA, F. GRÄSPER, C. JONES, C. SCHOSER, O. SILLA, W. WEBSTER, *The Internal Energy Market: the Third Liberalisation Package*, Leuven, 2010.

²²⁴ Si rileva che la riforma di Lisbona ha portato anche all'aggiunta dell'art. 47 TUE, che afferma la personalità giuridica dell'Unione europea; la norma, benché ritenuta superflua da una parte della dottrina, rafforza la possibilità per l'Unione di condurre attività aventi rilevanza esterna, tra cui la

sostenibile e di proteggere l'ambiente, inteso come bene comune, hanno portato Stati e organizzazioni internazionali all'assunzione di impegni vincolanti. Gli obblighi sanciti nel Protocollo di Kyoto per abbattere le emissioni inquinanti al fine di limitare gli effetti dei cambiamenti climatici sono forse l'esempio più significativo in tal senso.

Se è vero che la condivisione e l'attuazione pratica di tali impegni sono ancora largamente insoddisfacenti, è innegabile che siano in corso trasformazioni rilevanti aventi per oggetto l'uso delle risorse e in particolare la produzione, il trasporto e il consumo di energia.

Sono numerosi gli accordi internazionali con i quali l'Unione europea ha inteso sostenere tali riforme, le quali vengono inevitabilmente promosse all'insegna dell'economia verde. Tra gli accordi in questione non vi sono soltanto quelli relativi alla definizione di azioni per il clima²²⁵, ma anche trattati di natura diversa²²⁶. Si pensi, ad esempio, agli accordi di associazione che l'Unione ha concluso con gli Stati che ricadono nelle aree soggette alla politica di vicinato: con questi accordi l'Unione ha, tra l'altro, instaurato una collaborazione per la promozione dello sviluppo sostenibile, che costituisce il fulcro della politica europea per lo sviluppo, nonché in materia di energia e ambiente, indicando obiettivi e priorità di azione²²⁷.

conclusione di accordi internazionali. In questo senso, cfr. G. TESAURO, *Il diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 75.

²²⁵ L'Unione, comunque, è parte di numerosi accordi multilaterali esclusivamente rivolti alla protezione dell'ambiente, considerando di volta in volta specifici settori.

²²⁶ Vi sono poi accordi la cui attuazione implica scelte di economia verde, perché riguardano il settore dell'energia. L'Unione, d'altronde, deve assicurarsi che gli Stati limitrofi servano i suoi interessi energetici, primi fra tutti il transito dell'energia proveniente dai Paesi esportatori di gas e petrolio e l'espansione del suo mercato dell'energia. Inoltre, siccome l'energia deve essere integrata anche nelle politiche esterne dell'Unione, è destinata a figurare tra i contenuti principali di aiuti allo sviluppo, commercio e accordi di cooperazione; senza dimenticare l'importanza dell'esportazione di tecnologie. Non si può nemmeno escludere che l'incremento di servizi sviluppatasi per soddisfare le esigenze sorte all'interno di settori chiave per l'economia verde e i regimi che caratterizzano varie tipologie di prodotti verdi (così come le norme che impongono *standards* di protezione ambientale) potrebbero condizionare il contenuto di accordi commerciali tuttora in corso di negoziazione tra Unione e Stati terzi. Oltre alla conclusione di accordi, si segnala anche il mantenimento di costanti dibattiti di natura prevalentemente politica tra l'Unione e alcuni Stati terzi (o regioni) circa la cooperazione ambientale; ciò vale anche con riferimento a Stati per i quali non sono ancora in atto negoziati per la conclusione di accordi commerciali: un esempio è la Cina. Siffatte attività non rientrano nel sistema giuridico dell'Unione, ma con tutta evidenza condizionano ugualmente lo sviluppo e la diffusione dell'economia verde attraverso l'adozione di atti non solo politici, ma anche legislativi: si intuisce, infatti, che la produzione normativa dell'Unione non può trascurare l'azione esterna della stessa e che dovrà quindi essere coerente con le posizioni assunte in materia di ambiente ed energia.

²²⁷ Conformemente a tali accordi, anche i piani d'azione lanciati nel quadro della politica di vicinato riflettono priorità ascrivibili all'economia verde, che tra l'altro sono oggetto di vari strumenti finanziari.

La promozione dell'economia verde perseguita avvalendosi di accordi internazionali costituisce, tuttavia, una soluzione che riduce la componente democratica di dette iniziative: si sa, infatti, che nelle procedure di conclusione degli accordi internazionali che impegnano l'Unione europea, a norma dell'art. 218 TFUE il Parlamento ha scarsi poteri²²⁸ e il suo ruolo risulta comunque subordinato a quello del Consiglio, dunque la posizione dei cittadini europei perde valenza rispetto a quella dei governi degli Stati membri.

Al di là di questa considerazione, si può concludere che l'adozione di atti di diritto derivato tesi a sostenere i pilastri dell'economia verde possa essere legittimata tramite argomenti "costituzionali", nonostante l'apparente noncuranza del Trattato di Lisbona circa il tema in analisi; in più, la legislazione dell'Unione sull'economia verde non può che risultare condizionata dalla presenza di numerosi accordi internazionali che insistono sulla promozione di attività di economia verde. Questa situazione è verosimilmente la conseguenza dell'indeterminatezza del concetto di economia verde.

²²⁸ In sintesi, il Parlamento deve essere informato tempestivamente e compiutamente in tutte le fasi della procedura e deve essere consultato prima che il Consiglio adotti la decisione per la conclusione dell'accordo, salvi i casi eccezionali esplicitamente menzionati dall'art. 218, co. 6, lett. a), in cui la conclusione dell'accordo è subordinata all'approvazione del Parlamento.

Sezione 2. Il diritto derivato, l'economia verde e la diffusione dei relativi servizi

1. Processo normativo ed economia verde – 1.1. La partecipazione al processo normativo – 1.1.1. Le istituzioni coinvolte: poteri e funzioni – 1.1.2. Il ruolo di altri organi e agenzie nel quadro di governo dell'Unione europea per l'economia verde – 1.2. La ripartizione delle competenze in materia di economia verde tra Unione e Stati membri: una spinta verso l'armonizzazione – 1.3. La partecipazione del pubblico ai processi normativi relativi all'economia verde – 1.3.1. Profili giuridici problematici in merito alla dimensione esterna: tensioni con le norme della Convenzione di Århus – 1.3.2. Le lacune interne: un regime più stringente per gli Stati membri – 1.3.3. Economia verde, processo di integrazione europea e democrazia: cenni sui possibili scenari futuri – 2. Economia verde e norme di diritto positivo: settori principali – 2.1. La riduzione del livello di emissioni di carbonio – 2.2. L'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili – 2.3. L'efficienza nell'impiego delle risorse: in particolare, l'efficienza energetica – 2.4. Brevi cenni circa la nuova disciplina sui rifiuti – 3. L'economia verde e il sostegno finanziario dell'Unione europea – 3.1. Il nuovo programma “LIFE” e il supporto pratico (ma anche teorico?) all'economia verde – 3.2. Altri fondi e programmi complementari al programma LIFE – 3.3. La Banca europea per gli investimenti (BEI) e i principali programmi ad essa collegati

1. Processo normativo ed economia verde

1.1. La partecipazione al processo normativo

1.1.1. Le istituzioni coinvolte: poteri e funzioni

Il dibattito sull'economia verde desta in primo luogo interrogativi in merito alla ripartizione delle competenze. Essenzialmente, prima di studiare tipologie e contenuti delle principali norme relative all'economia verde, vi è da chiedersi quali siano i soggetti titolari del potere di assumere iniziative per promuovere e disciplinare l'economia verde e cosa essi possano fare al riguardo; ciò sottintende la necessità di riferirsi sia all'assetto puramente interno dell'Unione europea sia al rapporto tra Unione e Stati membri.

Si è accertato che l'Unione non ha formulato una definizione di economia verde, sebbene questa espressione sia implicitamente al centro di una strategia di

crescita, alla quale si possono attribuire o ricondurre (anche *a posteriori*) atti di natura politica e giuridica; quanto agli atti legislativi, si sostiene che la loro adozione possa essere legittimata da norme di diritto primario. Occorre, dunque, verificare chi si occupa di economia verde nell'Unione e fino a che punto l'Unione, nel suo complesso, si sia attivata per disciplinare l'economia verde.

Tutte le istituzioni dell'Unione europea che sono coinvolte direttamente o indirettamente nel processo di formazione degli atti legislativi dispongono di poteri o funzioni per la promozione e lo sviluppo dell'economia verde.

Il Consiglio europeo sicuramente gioca un ruolo fondamentale al riguardo; la sua accresciuta dimensione costituzionale (con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il Consiglio europeo è divenuto ufficialmente un'istituzione dell'Unione) unita alla speciale attenzione che i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione europea stanno dedicando all'argomento, sono elementi indicativi²²⁹; va poi rammentato che il Consiglio europeo si è attivato in più occasioni per promuovere lo sviluppo sostenibile, come specificato allorché ci si è soffermati sull'argomento²³⁰.

Anche se il Consiglio europeo raramente ha utilizzato l'espressione "economia verde"²³¹, riferendosi ad alcune delle sue componenti principali, tale evoluzione ha prodotto un aumento delle iniziative della Commissione europea, che nell'ultimo decennio si è distinta per i numerosi impulsi a favore dell'economia verde²³². La Commissione ha più volte esercitato il suo potere di proposta affinché fossero adottati regolamenti, decisioni e direttive in settori riferibili all'economia verde e tipicamente rivolti alla limitazione degli effetti dei cambiamenti climatici. Più in generale, la Commissione ha posto l'economia verde al centro dell'agenda dell'Unione, segnatamente attraverso il lancio di comunicazioni, libri verdi e bianchi; la predisposizione di *Europa 2020*, degli atti

²²⁹ Se si considera *Europa 2020*, che costituisce il più importante supporto politico allo sviluppo e alla diffusione dell'economia verde, è possibile constatare che il Consiglio europeo è il titolare del potere di indirizzo della strategia, in quanto ad esso spetta l'individuazione delle priorità da affrontare e la definizione degli impulsi necessari e la valutazione dei risultati ottenuti nel loro complesso. Si veda COM(2010) 2020, cit., pp. 6, 31-34. In particolare, il documento specifica che: "(i)l Consiglio europeo, (...), dovrebbe invece avere un ruolo guida in tale strategia, poiché è l'organismo che garantisce l'integrazione delle politiche e che gestisce l'interdipendenza tra gli Stati membri e l'UE" (p. 32).

²³⁰ Cap. I, sez. 1.

²³¹ E quando ciò è accaduto, i riferimenti sono stati piuttosto generici. Ad esempio, il Consiglio europeo ha fatto presente che occorre sfruttare "il potenziale di un'economia verde al fine di promuovere la crescita e la competitività". Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, 14-15 marzo 2013, doc. EUCO 23/13, del 14 marzo 2013, par. 7.

²³² Si ricorda nuovamente la nota Comunicazione sui *green jobs*, doc. COM(2014) 446, cit.

che costituiscono il pacchetto su clima ed energia e del materiale per i negoziati che hanno preceduto il Vertice di Rio + 20 sono aspetti emblematici.

L'affidamento alla Commissione di iniziative a favore dell'economia verde, in aggiunta, permetterebbe all'istituzione di controbilanciare la recente e progressiva erosione dei propri poteri da parte degli Stati membri più influenti (e quindi anche del Consiglio). La Commissione potrebbe avvalersi dell'economia verde per delineare azioni da intraprendere o per selezionare in anticipo ambiti precisi per la legislazione europea senza farsi condizionare più di tanto dagli Stati dell'Unione, i quali, è bene precisarlo, non si sono comunque spogliati delle proprie competenze in materia ambientale.

Presso la direzione generale "Ambiente" è stata istituita anche una direzione settoriale che si occupa specificamente di economia verde, segno che la Commissione ha assunto un approccio ancora più tecnico e mirato. La direzione settoriale "economia verde" è composta da esperti indipendenti e ricomprende tre servizi specifici: eco innovazione ed economia circolare, gestione e riciclaggio dei rifiuti, sostanze chimiche²³³.

Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo esercitano funzioni normative e di bilancio²³⁴. Nel corso dell'*iter* previsto per la procedura ordinaria di adozione degli atti legislativi *ex art.* 294 TFUE entrambe le istituzioni detengono gli stessi poteri, anche se dall'analisi dell'argomento si evincono alcune peculiarità.

Il Consiglio può ora assumere la propria posizione in materia di economia verde costituendosi in varie formazioni; non solo "ambiente", ad esempio, ma anche "trasporti, telecomunicazioni ed energia". È presumibile che, a causa dall'ascrizione dell'energia al novero delle politiche dell'Unione (a cui si aggiunge la sussistenza di una politica dei trasporti qualificata come comune) e del peso sempre più preponderante dell'economia verde nella realtà europea, a

²³³ Nonostante ciò, l'oggetto delle competenze attribuite a questa direzione appare più limitato rispetto ai potenziali contenuti dell'economia verde; inoltre, non è prevista una analoga direzione settoriale nella direzione generale "Clima" della Commissione europea.

²³⁴ Tuttavia, e sempre in considerazione dei contenuti di *Europa 2020*, Parlamento e Consiglio mantengono comunque alcune rispettive peculiarità: il primo deve adoperarsi per stimolare la partecipazione dei cittadini dell'Unione, rivolgendosi in particolare ai Parlamenti degli Stati membri; il secondo è chiamato ad attuare i programmi nazionali agendo direttamente sugli Stati membri rappresentati al suo interno. Si veda COM(2010) 2020, cit., pp. 6, 32-33. È importante sottolineare come nella strategia in esame, la Commissione abbia auspicato che gli orientamenti integrati proposti, che costituiscono il supporto istituzionale della strategia *Europa 2020*, siano approvati dal Consiglio europeo, previo parere del Parlamento europeo.

quest'ultima formazione del Consiglio sarà attribuita una connotazione decisiva: ne trae vigore il principio d'integrazione ambientale *ex art. 11 TFUE e art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che viene attuato più fedelmente.

Nel Parlamento europeo, invece, gli argomenti relativi all'economia verde, così come le questioni legate alle sfide poste dai cambiamenti climatici, vengono approfonditi in prevalenza nella Commissione permanente "Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare"; il dato non è di poco conto, perché tali aspetti sono esaminati in connessione con altri settori all'interno della commissione legislativa più grande del Parlamento europeo. Ne deriva un rafforzamento della rappresentatività dei cittadini dell'Unione in relazione a temi come l'economia verde. Invero, un'Unione più autonoma nella predisposizione delle iniziative per lo sviluppo e la diffusione dell'economia verde, giova al ruolo del Parlamento europeo: se dette iniziative fossero pianificate in prevalenza a livello nazionale o si ponessero come l'espressione di accordi internazionali (ad esempio, in materia di ambiente o energia) tra Unione e Stati terzi, le funzioni del Parlamento sarebbero pressoché irriskorie, data la preponderanza del Consiglio in queste ipotesi. Viceversa, la definizione delle azioni di economia verde tramite legislazione europea eleva i poteri del Parlamento e riduce il *deficit* democratico dell'Unione, poiché il Parlamento passerebbe da mero "consulatore" a co-legislatore in merito ad atti da adottare quasi sempre con procedura ordinaria: ciò riequilibrerebbe il ruolo di Parlamento europeo e Consiglio a vantaggio del primo e finirebbe per ampliare l'autonomia dell'Unione dagli Stati membri.

1.1.2. Il ruolo di altri organi e agenzie nel quadro di governo dell'Unione europea per l'economia verde

L'economia verde, intesa come strumento per limitare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e realizzare uno sviluppo sostenibile, agendo anche sulle sue componenti, è altresì oggetto delle attività di organi che fuoriescono dal quadro istituzionale dell'Unione.

Vi sono organi consultivi che esercitano un impatto apprezzabile sulla definizione delle azioni nel campo dell'economia verde: il Comitato delle regioni

e il Comitato economico e sociale europeo²³⁵ sono di fatto chiamati a fornire pareri in occasione delle procedure di adozione di atti legislativi concernenti oggetti che, come l'economia verde, hanno risvolti sulle realtà regionali e locali dell'Unione. Tali organi offrono all'Unione la possibilità di effettuare consultazioni diffuse, che contribuiscono a decidere le sorti delle proposte di atti legislativi della Commissione, e garantiscono un contatto più forte con la società civile (tema che comunque sarà approfondito nei paragrafi 1.3. e seguenti), facilitando l'integrazione europea anche in campo ambientale.

Una sintesi interessante tra le azioni da intraprendere per sviluppare e diffondere l'economia verde e l'attività degli organi dell'Unione europea che sostengono l'ampliamento della base sociale per la definizione della legislazione in materia (in particolare del Comitato delle regioni), è data dal Patto dei sindaci. Il Patto dei sindaci contiene un impegno assunto da varie autorità regionali e locali degli Stati membri dell'Unione ad attivarsi concretamente in vista degli obiettivi energetici aventi impatto ambientale che connotano la strategia *Europa 2020* e che sono oggi governati da atti legislativi dell'Unione.

Lo sviluppo e la diffusione dell'economia verde passa anche attraverso l'operato di varie agenzie dell'Unione europea.

L'Agenzia europea per l'ambiente²³⁶, ad esempio, si occupa in maniera approfondita dell'economia verde, fornendo all'Unione dati e informazioni su cui fondare le iniziative in materia. Va sottolineato che questa agenzia non ha a che vedere solamente con l'ambiente a livello generale, dunque incidendo su quello che di fatto è un pilastro dello sviluppo sostenibile e uno dei cardini dell'economia verde; l'Agenzia europea per l'ambiente affronta specificamente anche l'economia verde in quanto tale, dedicando così un approccio più ampio e comprensivo al tema d'indagine: si ricorda che proprio questo è l'organo che ha avuto il merito di elaborare la definizione al momento più convincente di economia verde nell'ordinamento dell'Unione. Poiché non tutti gli Stati parti

²³⁵ Il Comitato economico e sociale europeo, ad esempio, rappresenta anche gli interessi di gruppi ambientalisti. Cfr. anche E. LOUKA, *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union*, Antwerp – Oxford – New York, 2004, p. 39.

²³⁶ Tale organo discende dal regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE L 120/1-6, dell'11 maggio 1990; si veda anche il regolamento (CE) n. 401/2009/CE del Consiglio del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUUE L 126/13-22, del 21 maggio 2009.

dell'Agencia europea dell'ambiente sono al tempo stesso Stati dell'Unione, non è irrilevante ravvisare che la portata della definizione ripresa a suo tempo²³⁷ potrebbe orientare le politiche ambientali di Stati membri dell'Unione e di Stati europei che sono terzi rispetto ad essa, producendo una maggiore coesione sul concetto di economia verde ed estendendone gli effetti al di fuori dell'ambito regionale.

All'Agencia europea per l'ambiente si aggiungono altre agenzie che svolgono compiti rilevanti ai fini dell'economia verde.

L'Agencia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia²³⁸ è essenziale per l'avanzamento verso il completamento del mercato interno dell'elettricità e del gas naturale, che, come sarà spiegato nel corso della presente sezione, costituiscono settori nei quali l'economia verde si inserisce a pieno titolo; questa agenzia opera sulle autorità degli Stati membri, i quali sono chiamati a dare effettività ai mercati di cui sopra, assumendo in tal modo un ruolo primario nel contesto dell'economia verde.

L'Agencia europea per la sicurezza aerea²³⁹ è stata istituita, tra l'altro, per promuovere i livelli massimi di protezione ambientale nel campo dell'aviazione civile; il suo mandato incorpora in parte anche la lotta ai cambiamenti climatici. L'Agencia europea per la sicurezza aerea sta inoltre stringendo rapporti di collaborazione con organizzazioni in tutto il mondo, compresa l'*International Civil Aviation Organisation* (ICAO), rese effettive da appositi accordi giuridici, con la conseguenza che aspetti interni all'Unione che sono fondamentali per l'economia verde acquistano una dimensione esterna sicuramente più forte²⁴⁰.

²³⁷ Cap. II, sez. 1, par. 2.1.

²³⁸ Si veda il regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agencia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in GUUE L 211/1-14, del 14 agosto 2009. Secondo l'art. 7, co. 3, del regolamento "(l)'Agencia fornisce un quadro entro il quale le autorità nazionali di regolamentazione possono cooperare. Promuove la cooperazione fra le autorità nazionali di regolamentazione e fra le autorità di regolamentazione a livello regionale e comunitario e tiene debitamente conto dei risultati di tale cooperazione nel formulare pareri, raccomandazioni e decisioni".

²³⁹ Tale agenzia è stata istituita con il regolamento 1592/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agencia europea per la sicurezza aerea, in GUCE L 240/1-34, del 7 settembre 2002, più volte emendato e infine abrogato dal Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agencia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in GUUE L 79/1-49, del 19 marzo 2008.

²⁴⁰ Vi sono anche altre agenzie europee che si occupano di temi correlati all'economia verde: l'Agencia comunitaria per il controllo della pesca (si veda il regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agencia comunitaria di controllo della pesca e

Vi sono anche agenzie di natura esecutiva, create per svolgere funzioni appositamente delegate loro dalla Commissione europea per l'esecuzione di programmi dell'Unione che assumono una veste cruciale per l'economia verde, come "Orizzonte 2020": tra queste vi è l'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti, depositaria di un cospicuo bilancio per la gestione di tematiche quali la promozione dell'efficienza energetica e di trasporti a basso impatto ambientale, che a loro volta si collocano all'interno di sfide di carattere sociale riguardanti la collettività dei cittadini dell'Unione. Da segnalare anche l'Agenzia esecutiva per la ricerca che, assieme a un altro organo di diversa natura, ossia l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia, ha assunto un ruolo propulsivo per la realizzazione e la propagazione di nuovi servizi volti a dare una spinta consistente all'economia verde.

In sintesi, il passaggio a un'economia verde insiste su un modello di *governance* che ricalca una tendenza in atto da tempo e che prevede l'attribuzione di funzioni e competenze a una pletera di organi (a volte organismi, dato che le versioni in lingua italiana degli atti dell'Unione non offrono una traduzione unitaria del termine inglese "*bodies*") indipendenti o, nel caso, "mandatari" della Commissione. Le complessità e i tecnicismi insiti nell'economia verde ben si adattano a questo modello formato da entità spesso dotate di poteri intensi e che, nel loro insieme, garantiscono capillarità al sistema e un più saldo raccordo tra Unione e Stati membri.

Non bisogna però trascurare altri aspetti, primo fra tutti la possibilità che le agenzie o autorità passate in rassegna si rivelino un soluzione per erodere competenze agli Stati membri in alcune materie; oppure la scarsa componente democratica di alcuni di questi organi che, laddove istituiti direttamente dalla Commissione (ad esempio se si tratta di agenzie esecutive) o dal Consiglio (ad esempio se sono il prodotto di regolamenti che non sono stati adottati con procedura ordinaria), non sono espressione del Parlamento europeo, inteso come l'istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione. Infine, non si può scartare l'ipotesi in base alla quale la presenza di numerose agenzie frammenterebbe oltremodo un simile quadro di governo: dopotutto, l'indeterminatezza del concetto

modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in GUUE L 128/1-14, del 21 maggio 2005); l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (si veda il regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in GUUE L 208/1-9, del 5 agosto 2002).

di economia verde potrebbe risentire dell'autonomia di un numero consistente di poli in grado di prendere decisioni; sarà dunque la prassi a svelare se il ruolo esercitato da questa serie di organi si rivelerà una strategia vincente per l'affermazione (indolore) dell'economia verde.

1.2. La ripartizione delle competenze in materia di economia verde tra Unione e Stati membri: una spinta verso l'armonizzazione

L'analisi condotta suggerisce che l'economia verde alimenterà il dibattito sulla suddivisione delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

Il TFUE ha avuto il merito di introdurre una classificazione precisa che distingue tra le tipologie di competenze principali. Stante la possibilità di collegare l'economia verde al Trattato di Lisbona nel suo insieme soltanto in via induttiva, associare tale modello a una o più politiche stimola riflessioni sull'esercizio delle competenze a livello sovranazionale.

A completamento di quanto illustrato nella sezione precedente, le politiche dell'Unione nelle quali è opportuno collocare le azioni afferenti all'economia verde poste in essere per contrastare i cambiamenti climatici sono *in primis* la politica ambientale, quindi il mercato interno e, almeno ultimamente, anche la politica energetica. La logica impone dunque di riferire la legislazione in materia di economia verde all'art. 4, co. 2, TFUE, che elenca le competenze concorrenti. Perciò, l'attribuzione di competenze all'Unione per l'economia verde non è motivo di incertezza; semmai, sono le modalità di esercizio di tali competenze a sollevare incognite.

Come appena evidenziato, istituzioni e organi dell'Unione europea stanno esercitando con maggiore frequenza e intensità poteri e funzioni in settori dell'economia verde, anche sul piano giuridico. Le iniziative necessarie per definire e attuare le trasformazioni richieste dall'economia verde presuppongono una guida dell'Unione. Gli impegni che Unione e Stati membri hanno assunto a livello internazionale per contrastare i cambiamenti climatici e i contenuti della strategia di crescita *Europa 2020* non possono essere affrontati individualmente da ciascuno Stato membro, anche perché le singole condizioni di partenza sono molto diverse da Stato a Stato sotto numerosi punti di vista. Se ne deduce che mancano i presupposti per l'affermazione di discipline nazionali sufficientemente autonome con riferimento all'economia verde.

Viene allora da interrogarsi sugli scenari che potrebbero aprirsi.

È del tutto ipotizzabile che l'Unione finisca per sottrarre competenze agli Stati membri in materie fondamentali, come ambiente ed energia. L'esistenza di un regime di competenze concorrenti per la politica ambientale ed energetica è un elemento da bilanciare con altre considerazioni. L'Unione ha notoriamente ritenuto necessario legiferare nel campo della protezione dell'ambiente a causa della vastità, indeterminatezza e comunanza del bene oggetto di tutela e dell'insufficienza delle discipline nazionali sul tema, a fronte della sussistenza di vincoli di diritto internazionale²⁴¹; inoltre, la recente istituzione della politica energetica dell'Unione europea e l'esigenza di puntare su un mercato interno dell'energia restringono oltremodo lo "spazio di manovra" degli Stati membri²⁴². L'economia verde si inserisce appunto in questo contesto, perpetrando la tendenza in atto.

Ribadendo la maturata convinzione della dipendenza dall'economia verde di fini che per l'Unione europea sono generali e primari, sarà proprio l'Unione a dettare la regolamentazione di molti settori nel rispetto degli elementi che concorrono a definire l'economia verde e a verificare gli adempimenti cui gli Stati membri dovranno dare corso in un'ottica di leale cooperazione *ex art. 4, co. 3, TUE*. Insomma, si ritiene che l'Unione europea procederà a un progressivo riavvicinamento delle normative nazionali aventi per oggetto alcuni settori per i quali vige un regime di competenze concorrenti, fino ad armonizzarli. Il ricorso all'armonizzazione appare viepiù comprensibile se si tiene in debito conto

²⁴¹ Da quando sono state istituite l'azione della Comunità europea in materia di ambiente e, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la politica ambientale dell'Unione, il settore in esame è divenuto oggetto di una normativa comunitaria pregnante, per fare in modo che gli Stati membri (e gli Stati candidati) adeguassero le rispettive legislazioni ai requisiti europei. Spesso, comunque, le norme che l'Unione ha adottato in campo ambientale rappresentano interventi previamente accettati dagli Stati membri, che hanno espresso tale volontà in risposta a consultazioni predisposte dalla Commissione europea. Si veda anche il documento della Commissione europea intitolato "Un ambiente sano e sostenibile per le future generazioni", 2013, disponibile al seguente link http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/environment_it.pdf, pp. 4-5. La questione, comunque, è risalente e già dall'avvenuta sottrazione del principio di sussidiarietà dai confini dell'azione ambientale comunitaria, Comunità (prima) e Unione (poi) si sono attivate frequentemente soprattutto per affrontare problematiche aventi carattere transnazionale: su tutte, l'inquinamento. In pratica, le risposte che gli Stati membri avrebbero potuto fornire a simili situazioni venivano reputate insufficienti e l'esercizio di competenze (concorrenti) in materia ambientale a livello sovranazionale è stato frequente e agevolato dalla presenza di criteri decisamente permissivi. Si veda C. ZILIOLI, *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995, p. 552 e p. 558.

²⁴² Si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Rendere efficace il mercato interno dell'energia", doc. COM(2012) 663, del 15 novembre 2012, in particolare pp. 1-2.

l'impatto che ci si attende dallo sviluppo dell'economia verde sulla circolazione di beni e servizi²⁴³ e sul sistema concorrenziale interno.

Le istituzioni dell'Unione, limitatamente all'esercizio delle rispettive funzioni, saranno in ogni caso chiamate ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà, che trae le proprie origini dalle prime disposizioni di diritto originario rivolte all'azione ambientale comunitaria²⁴⁴, e di proporzionalità; in questo senso, il Protocollo dedicato all'applicazione di detti principi è sicuramente rilevante, in considerazione dei poteri che i propri articoli 5 e 6 attribuiscono alle assemblee legislative nazionali nella fase della procedura legislativa ordinaria che segue la proposta della Commissione e precede l'assunzione della posizione del Parlamento europeo in prima lettura *ex art. 294 TFUE*²⁴⁵.

Il punto, allora, è tentare di prospettare le modalità cui l'Unione potrebbe ricorrere per armonizzare settori di riferimento per l'economia verde e a tale proposito viene in soccorso la casistica di iniziative promosse in campo ambientale²⁴⁶.

Essenzialmente, l'Unione sta adottando atti legislativi (principalmente direttive) per fissare *standards*, vevoli all'interno di ambiti riconducibili all'economia verde, che gli Stati membri dovranno rispettare e si prevede che l'andamento in corso non si arresterà in tempi brevi²⁴⁷. Ai vincoli per gli Stati membri, derivanti dalle iniziative di armonizzazione assunte dall'Unione, si contrappongono, tuttavia, margini di libertà di cui gli Stati possono disporre per

²⁴³ Ad esempio, nel campo delle tecnologie avanzate applicate ai processi di produzione, trasporto e consumo dell'energia per perseguire finalità di protezione ambientale.

²⁴⁴ Si sostiene che il principio di sussidiarietà inizialmente avesse una dimensione settoriale, in quanto principio tipico dell'azione ambientale dell'allora Comunità europea (la quale non era ancora pervenuta all'istituzione di una politica in materia di ambiente). La norma di riferimento era l'art. 130 R, co. 4, dell'Atto Unico europeo, che disponeva quanto segue: "(l)a Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri".

²⁴⁵ È appena il caso di ricordare che Il Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità conferisce ai parlamenti nazionali poteri che possono essere esercitati *ex ante*, senza nulla togliere ai poteri che invece possono essere esercitati quando l'atto controverso è in procinto di essere adottato, o è già stato adottato, dalle istituzioni dell'Unione coinvolte nella procedura legislativa ordinaria: ad esempio, per ovviare a presunte violazioni del principio di sussidiarietà (e di proporzionalità), un parlamento nazionale ben può spingere il governo cui esso è legato a sospendere il voto in Consiglio (primo caso) o a impugnare quell'atto di fronte agli organi della giustizia comunitaria (secondo caso).

²⁴⁶ Sul punto ci si riferisce, in particolare, alle considerazioni consultabili in J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental*, cit., pp. 97-112.

²⁴⁷ Nel corso del presente capitolo si cercherà di comprendere meglio l'andamento tracciato, attraverso l'analisi dei contenuti essenziali degli atti legislativi che l'Unione ha adottato nei settori di riferimento del pacchetto su clima ed energia: abbattimento del livello di emissioni inquinanti, fonti rinnovabili ed uso efficiente delle risorse.

regolamentare autonomamente ciò che fuoriesce dallo scopo delle direttive; le numerose sfumature che caratterizzano i contenuti del concetto di economia verde potrebbero, in primo luogo, creare tensioni proprio in merito a tale aspetto.

Nella definizione di iniziative di armonizzazione l'Unione può, inoltre, seguire direttrici distinte, scegliendo se concedere agli Stati membri la facoltà di discostarsi dalle soglie imposte mediante l'adozione di norme nazionali che dispongano obblighi più stringenti oppure precludendo qualsivoglia facoltà di deroga che non sia non apertamente prevista dall'atto. La pratica delle tecniche di armonizzazione in materia di ambiente rivela che esempi di armonizzazione totale, vale a dire senza che gli *standards* delineati siano da considerarsi esclusivamente minimi, sono riscontrabili specialmente nei settori specifici della politica ambientale che sono strettamente connessi con pilastri del mercato interno, come la libera circolazione delle merci²⁴⁸.

Invece, la seconda soluzione è evidente in altri tipi di direttive “ambientali”, come quelle che stabiliscono limiti alle emissioni inquinanti: di esse va messa in evidenza la formulazione di alcune disposizioni che consentono agli Stati membri di derogare dai limiti previsti a patto che le soglie nazionali siano più stringenti. Si parla, allora di *standards* minimi di armonizzazione²⁴⁹, i quali, sommati alla libertà di mezzi consentita agli Stati in virtù dell'atto tipicamente usato da Parlamento europeo e Consiglio per procedere ad armonizzazione in campo ambientale, cioè la direttiva, contribuiscono a suggellare un contesto in cui non si assiste a una preminenza assoluta dell'Unione sugli Stati membri.

La questione degli *standards* minimi di armonizzazione ambientale va affrontata congiuntamente ad alcune considerazioni sull'art. 193 TFUE, che, come risaputo, autorizza gli Stati membri ad adottare provvedimenti più rigorosi rispetto alla legislazione ambientale europea.

L'art. 193 TFUE ha sostanza analoga alle disposizioni delle direttive “ambientali” di armonizzazione che ammettono deroghe *in melius*, benché la sua portata si estenda all'intera politica ambientale dell'Unione e non esclusivamente a misure interne per l'attuazione di direttive. Per questo motivo, il regime *ex art.*

²⁴⁸ Un esempio è dato dalla fissazione di *standards* per prodotti. Tra l'altro, direttive adottate sulla base dell'art. 192 TFUE (o dei propri corrispondenti di cui ai Trattati che hanno preceduto il TFUE) e volte ad armonizzare completamente un determinato ambito, a sua volta riconducibile alla politica ambientale dell'Unione, possono contenere apposite clausole di libera circolazione tali da consentire la commercializzazione di un prodotto che soddisfi i requisiti dettati dall'atto.

²⁴⁹ Tali esempi saranno approfonditi *infra* (parr. 1.4. e seguenti), quando saranno considerati i più importanti atti legislativi adottati in corrispondenza degli obiettivi del pacchetto “20/20/20”.

193 TFUE è sensibilmente differente e sottintende un più cospicuo margine di discrezionalità nella predisposizione delle iniziative nazionali; oltretutto, tali misure non diverrebbero sindacabili sotto la lente del principio di proporzionalità²⁵⁰, a differenza delle misure di attuazione di direttive che danno corso ad armonizzazioni settoriali per mezzo di *standards* minimi.

Tuttavia, la relazione che intercorre tra art. 193 TFUE e direttive di armonizzazione per settori ambientali è controversa. Nel caso in cui siano in gioco direttive che fissano *standards* minimi ci si chiede se, rispetto ad esse, l'art. 193 TFUE non sia pleonastico o non costituisca una sorta di “sovrapposizione”; rispetto agli atti legislativi di armonizzazione totale, invece, non è scontato che l'art. 193 TFUE possa trovare applicazione a prescindere, per il solo fatto di essere una norma di diritto originario, dal momento che, in caso contrario, gli Stati membri potrebbero aggirare i divieti della legislazione in esempio in maniera unilaterale e, a tratti, incondizionata²⁵¹.

Verosimilmente, i limiti più consistenti all'applicabilità dell'art. 193 TFUE si desumono dalla lettera della norma stessa, che subordina la possibilità di avvalersi della facoltà concessa alla circostanza che ciò avvenga nel rispetto dei Trattati. Il testo dell'art. 193 TFUE riporta inevitabilmente l'analisi della compatibilità delle misure ambientali nazionali a parametri quali il sistema concorrenziale e il mercato interno dell'Unione; in specie, è da escludere che uno Stato membro (al di fuori di casi eccezionali, come la legittima invocazione di

²⁵⁰ Si riporta un esempio tratto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In una sentenza del 2005, quando l'attuale art. 193 TFUE coincideva con l'allora art. 176 TCE, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione, statui: “(d)alla ratio dell'art. 176 CE risulta che, adottando misure più severe, gli Stati membri esercitano sempre una competenza disciplinata dal diritto comunitario, dato che queste devono, in ogni caso, essere compatibili con il Trattato. Nondimeno, la definizione della portata della protezione da realizzare è affidata agli Stati membri. (...) In tale contesto, in quanto si tratta di assicurare l'attuazione dei requisiti minimi previsti dalla direttiva, il principio comunitario di proporzionalità esige che le misure nazionali siano opportune e necessarie rispetto agli obiettivi perseguiti. (...) Per contro, nella misura in cui altre disposizioni del Trattato non siano interessate, tale principio non trova più applicazione per quanto riguarda le misure nazionali di protezione rafforzata adottate ai sensi dell'art. 176 CE e che superano i requisiti minimi previsti dalla direttiva”. Cfr. caso *Deponiezweckverband Eiterköpfe contro Land Rheinland-Pfalz*, C-6/03, sent. del 14 aprile 2005, in Racc. 2005 I-02753, pp. 61-63.

²⁵¹ L'opinione maggioritaria ammette la possibilità di adottare *standards* nazionali più stringenti ex art. 193 TFUE anche in presenza di direttive “ambientali” di armonizzazione: a sostegno di questa tesi, oltre al criterio gerarchico applicabile a causa delle norme in gioco, viene avanzato anche un altro argomento, ovvero che in caso contrario la presenza dell'art. 193 TFUE di fatto non avrebbe più significato. Chi, invece, controbatte questa teoria, afferma che l'esercizio di poteri legittimi dell'Unione preclude l'applicabilità dell'art. 193 TFUE al di fuori di quanto consentito dall'atto di diritto derivato che viene di volta in volta in rilievo. Cfr. J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental*, cit., pp. 118-119.

esigenze imperative) possa avvalersi dell'art. 193 TFUE in contrasto con gli articoli del Trattato che tutelano la libera circolazione delle merci²⁵².

Le interconnessioni tra contenuti dell'economia verde e il mutuo rafforzamento tra pilastri dello sviluppo sostenibile (analizzato nella prima sezione del primo capitolo), determinano l'esigenza di considerare il tema in trattazione non solo dalla prospettiva delle misure radicate nell'art. 192 TFUE, ma altresì negli atti adottati sulla base dell'art. 114 TFUE. Da trattato, infatti, gli Stati membri hanno poteri di deroga rispetto a misure di armonizzazione disposte in merito al mercato interno, esercitabili per ragioni di carattere ambientale: lo prevedono il quarto e quinto comma dell'art. 114 TFUE. Le deroghe possono assumere la forma del mantenimento di misure nazionali esistenti prima che l'Unione optasse per armonizzazioni *ex art.* 114, co. 1, TFUE o dell'introduzione di misure nazionali successive a tale eventualità: nel secondo caso l'operazione sarà considerata legittima se ritenuta necessaria, in virtù di nuove prove scientifiche, a fronte di un problema che lo Stato membro coinvolto²⁵³ si trovi a dovere fronteggiare per proteggere l'ambiente.

1.3. La partecipazione del pubblico ai processi normativi relativi all'economia verde

L'approccio teorizzato dall'Unione europea per mettere in atto iniziative tese a sviluppare l'economia verde si regge anche sul coinvolgimento di attori della società civile: il quadro di governo entro il quale l'economia verde dovrà essere resa effettiva consta di un apporto "dal basso" tale da rendere il sistema, nel suo complesso, maggiormente democratico. La partecipazione del pubblico ai processi decisionali che dovranno coprire le tappe necessarie per l'avanzamento verso l'economia verde deriva da più ragioni.

L'Unione europea ha inteso presentare l'economia verde come una soluzione per forzare l'uscita dell'Europa da una crisi economica che, oltre ai noti effetti negativi, ha acuito il senso di sfiducia dei cittadini europei verso i governi dei rispettivi Stati e le istituzioni dell'Unione. Il modello "economia verde"

²⁵² Emblematico il caso, sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea, *Commissione contro Francia*, C-64/09, sent. del 15 aprile 2010, in Racc. 2010 I-03283, in cui il concetto è stato specificato al p. 35.

²⁵³ Posto che la misura derogatoria è legittima se il problema affligge effettivamente lo Stato che intende avvalersene, non è da escludere che l'art. 114, co. 5, TFUE, possa essere invocato anche se tale problema è sorto altrove.

acquista ulteriore rilievo politico nella misura in cui si prefigge di attenuare il *deficit* democratico dell'Unione, legittimando in maniera più consistente i processi decisionali attraverso il contributo attivo dei cittadini europei.

La questione non è eminentemente politica, tenuto conto del fatto che un simile sistema di *governance* è giustificato, se non addirittura dovuto, sulla base di strumenti giuridici che regolano le relazioni tra tutela ambientale e sviluppo sostenibile. Si è rilevato a suo tempo²⁵⁴ che lo sviluppo sostenibile si compone anche dei pilastri ambientale e sociale, che le questioni ambientali sono primarie per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e che l'ambiente, in quanto bene caratterizzato da una natura giuridica estremamente complessa, abbisogna di misure di tutela che coinvolgano attori a qualsiasi livello. In ossequio al principio di integrazione sancito dall'art. 11 TFUE e dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁵⁵, è poi opportuno che i vari livelli che concorrono alla definizione e, soprattutto, all'attuazione delle politiche ambientali agiscano in maniera coerente e coordinata, dando vita a forme di partecipazione diffusa.

L'economia verde deve essere concepita e sviluppata per rispondere anche a questa necessità. In definitiva, l'economia verde deve risultare un modello attuativo del principio 10 della Dichiarazione di Rio del 1992; a tale proposito, è appena il caso di ricondurre l'analisi ai diritti procedurali ambientali riconosciuti dalla Convenzione di Århus, per "tastare il polso" dell'effettività di tali situazioni giuridiche nel diritto dell'Unione europea. Più nello specifico occorre domandarsi se e come l'Unione stia regolamentando la partecipazione dei cittadini europei quantomeno ai processi decisionali in materia di ambiente²⁵⁶.

²⁵⁴ Cap. 1 della presente tesi.

²⁵⁵ In dottrina è possibile rinvenire anche l'opinione di chi vede nelle organizzazioni non governative (che nel caso specifico possono esercitare ruolo importante ai fini della tutela ambientale) un esempio di forme associative volte a perseguire scopi comuni, a loro volta manifestazioni del diritto riconosciuto ai cittadini dell'Unione dall'art. 12 della Carta. Si veda J. H. JANS, *EU Environmental Policy and the Civil Society*, in J. H. JANS (a cura di), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Groningen, 2003, p. 56.

²⁵⁶ Riferimenti sul tema sono disponibili, ad esempio, in M. LEE, *EU Environmental Law: Challenges, Changes and Decision-Making*, Oxford and Portland, 2005, pp. 113-181 e D. OBRADOVIC, *EU Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels*, in M. PALLEMAERTS (a cura di), *The Aarhus*, cit. pp. 149-187. Va detto che la questione dei diritti procedurali ambientali, nel loro insieme, era già stata sollevata in seno all'Unione ben prima che la Convenzione di Århus e la Carta dei diritti fondamentali fossero adottate: per informazioni sui diritti procedurali ambientali prima di tali eventi, si veda S. DOUGLAS-SCOTT, *Environmental Rights in the European Union – Participatory Democracy or Democratic Deficit?*, in A. BOYLE, M. ANDERSON (a cura di), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1998, pp. 109-128.

1.3.1. Profili giuridici problematici in merito alla dimensione esterna: tensioni con le norme della Convenzione di Århus

Dalla Comunicazione redatta dalla Commissione per avviare *Europa 2020* emerge che al raggiungimento degli obiettivi della strategia, al cui interno l'economia verde gioca un ruolo primario, dovranno partecipare anche parlamenti e autorità nazionali, locali e regionali, oltre alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile²⁵⁷. Ancorché non sia del tutto chiaro come il documento concepisca la partecipazione auspicata, la presa di posizione della comunicazione va affiancata ad altri atti politici e giuridici.

Tra i primi si segnala il Sesto programma di azione per l'ambiente, secondo il quale il coinvolgimento delle parti interessate dovrà permeare ogni fase del processo politico, dalla fissazione degli obiettivi alla concretizzazione delle misure, proprio sulla scorta delle novità derivanti dallo *status* di parte alla Convenzione di Århus dell'Unione europea²⁵⁸. Va poi menzionata la strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, lanciata nel 2001²⁵⁹ e rivisitata quattro anni dopo²⁶⁰.

Quanto, invece, agli atti giuridici dell'Unione europea in materia, si richiamano nuovamente²⁶¹ il regolamento 1367/2006/CE, applicabile alle istituzioni e agli organi dell'Unione, comunque adottato per dare attuazione anche alle disposizioni della Convenzione relative all'accesso alle informazioni e alla giustizia, e la direttiva 2003/35/CE, rivolta agli Stati membri dell'Unione e dedicata in prevalenza alla partecipazione del pubblico.

In apparenza, dunque, l'Unione si sta conformando alle disposizioni di strumenti giuridici di diritto internazionale che essa stessa ha influenzato in misura consistente; nonostante ciò, i complessi "intrecci" tra ordinamenti hanno

²⁵⁷ COM(2010) 2020, p. 6.

²⁵⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma di azione per l'ambiente - Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010, doc. COM(2001) 31, del 24 gennaio 2001, pp. 6, 14 e 20-21. Si sottolinea anche l'importanza che il Sesto programma d'azione ambientale riconosce al dialogo con le ONG (p. 64). Le esigenze di partecipazione del pubblico plasmano anche l'atto con cui è stato ufficializzato il Sesto programma (decisione n. 1600/2002/CE, cit.).

²⁵⁹ Doc. COM(2001) 264, cit. (cfr. pp. 16-17).

²⁶⁰ Doc. COM(2005) 658, cit.

²⁶¹ V. *supra*, cap. I, sez. 2.

originato numerose divergenze che si riflettono sul piano applicativo della Convenzione di Århus (e non solo) e sminuiscono la portata del diritto procedurale in esame.

Prima di tutto, conviene soffermarsi sulla natura degli obblighi che corrispondono alle diverse ipotesi che la Convenzione di Århus include nella categoria dei diritti di partecipazione ai processi decisionali (artt. 6-8 Convenzione). È stato osservato che non tutte le manifestazioni di tale diritto hanno la stessa valenza, poiché pare che i membri del pubblico vantino più poteri nell'ambito dei processi che regolano iniziative aventi oggetti più ristretti e scopi mirati: si tratta, in ultima analisi, della partecipazione del pubblico ad attività specifiche (art. 6)²⁶² o a piani e programmi in materia ambientale (art. 7, escluso l'ultimo capoverso)²⁶³. La formulazione degli artt. 7, ultimo capoverso, e 8 non consente, invece, di affermare altrettanto rispetto al diritto del pubblico di partecipare alle politiche ambientali delle parti alla Convenzione o all'elaborazione, ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale. Gli artt. 7, ultimo capoverso, e 8 della Convenzione, infatti, contengono disposizioni di tenore sicuramente più blando, le quali di fatto concedono alle parti un margine di discrezionalità piuttosto elevato.

Pertanto, l'Unione sottostarebbe a obblighi di attuazione, da rispettare mediante l'adozione di atti vincolanti, solo con riferimento alle prime due forme assunte dal diritto di partecipazione del pubblico di cui alla Convenzione di Århus, ma non per le rimanenti. Queste considerazioni si ritrovano anche nell'*iter* che ha condotto all'emanazione della direttiva 2003/35/CE²⁶⁴.

²⁶² Per la distinzione tra le attività *ex* artt. 6 e 7 della Convenzione di Århus occorre considerare gli effetti giuridici delle stesse, tenuto conto del contesto in cui si inseriscono e senza che le denominazioni utilizzate dalle parti alla Convenzione nei rispettivi diritti interni siano da considerarsi decisive. Normalmente, le attività *ex* art. 6 vengono svolte in ossequio ai piani e programmi di cui all'art. 7, si inseriscono in un campo d'azione più stretto e seguono a specifici permessi o autorizzazioni.

²⁶³ Va detto che le differenze concettuali tra "piani" e "programmi" non sono perfettamente chiare e che, anzi, non è da escludersi che vi possano essere sovrapposizioni.

²⁶⁴ Si veda Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio, doc. COM(2000) 839, del 18 gennaio 2001, par. 6.2.1, ove, con riferimento alle obbligazioni della Convenzione di Århus, si legge: "(i)n base alla natura della direttiva proposta e alla luce del principio di sussidiarietà, non si è ritenuto necessario inserire tutte le indicazioni specifiche contenute nella convenzione, anche perché alcune di esse possono essere interpretate come esempi di buona prassi o servono ad illustrare le differenze tra gli ordinamenti giuridici delle parti firmatarie della convenzione".

Il sistema istituito dalla Convenzione di Århus, limitato dall'incapacità delle predette disposizioni di vincolare a tutti gli effetti l'Unione europea, si scontra con un'anomalia giuridica di carattere pratico. Se è vero che l'art. 6 della Convenzione emerge come l'unica delle tre norme sulla partecipazione del pubblico capace di imporre obblighi vincolanti all'Unione, non si può fare a meno di rimarcare che le attività specifiche menzionate in detto art. 6 non vengono realizzate a livello sovranazionale²⁶⁵; questa constatazione suggerisce che il regime più rigoroso delineato dall'art. 6 (che, di converso, conferisce diritti di valenza superiore a vantaggio del pubblico) non grava sull'Unione, ma si ripercuote esclusivamente sui propri Stati membri²⁶⁶ e rende disomogenea l'applicazione della Convenzione.

Altro problema è il riconoscimento o meno dell'effetto diretto per le disposizioni della Convenzione. Ponendosi nella prospettiva dell'Unione e degli Stati membri, si rileva che, nei rispettivi ordinamenti, non tutte le disposizioni degli articoli della Convenzione di Århus che stabiliscono diritti procedurali ambientali sono provviste di effetto diretto.

Sul punto è interessante consultare determinate pronunce di varie corti europee che hanno preso posizione sull'argomento. Ad esempio, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha negato che l'art. 9, co. 3, della Convenzione sia provvisto di effetto diretto, perché “non contiene alcun obbligo chiaro e preciso idoneo a regolare direttamente la situazione giuridica dei cittadini”²⁶⁷: si badi che la disposizione considerata concorre a conferire effettività alla partecipazione del pubblico. Le giurisdizioni di alcuni Stati membri hanno adottato un approccio prevalentemente restrittivo, a causa della natura di accordo misto della Convenzione, tale per cui le disposizioni contenute in essa vengono tendenzialmente interpretate alla luce del diritto derivato dell'Unione di volta in

²⁶⁵ Cfr. Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, doc. COM(2003) 522, del 24 ottobre 2003, p. 13.

²⁶⁶ Un dato da tenere a mente è l'obbligo previsto dall'art. 6, co. 8, Convenzione di Århus, che impone alle parti, al momento dell'adozione della decisione concernente l'attività specifica, di tenere adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico. Non essendo disposto nulla di simile in merito alle attività *ex artt.* 7 e 8, che riguardano direttamente l'Unione, si capisce ancora meglio come il regime a carico degli Stati membri sia più oneroso di quello a cui deve sottostare l'Unione.

²⁶⁷ Caso *Lesoochránárske zoskupenie VLK contro Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, sent. dell'8 marzo 2011, in Racc. 2011 I-01255, pp. 44-45. Analogamente, cfr. caso *Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea contro Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P e 405/12 P, sent. del 13 gennaio 2015, non ancora pubblicata in Racc., pp. 47 e 60.

volta applicabile al caso concreto: più in generale, la giurisprudenza costituzionale (o amministrativa) di alcuni Stati membri è giunta ad affermare la carenza di effetto diretto non soltanto per le norme contenenti diritti procedurali ambientali, ma per la Convenzione nel suo insieme²⁶⁸.

1.3.2. Le lacune interne: un regime più stringente per gli Stati membri

A questo punto, senza indugiare oltre sulle criticità che contraddistinguono le complesse relazioni tra livelli (internazionale, sovranazionale e nazionale) in sede di attuazione della Convenzione di Århus, conviene focalizzare l'attenzione sul piano del diritto dell'Unione europea, in particolare su alcuni aspetti degli atti di diritto derivato richiamati nel presente paragrafo.

Gli obblighi disposti dalla direttiva 2003/35/CE a carico degli Stati membri e dal regolamento 1367/2006/CE per le istituzioni e gli organi dell'Unione (e solo per misure aventi natura amministrativa) sono evidentemente formulati in termini generali: si afferma in via generica che dovrà essere garantita la partecipazione del pubblico e che, allo scopo, il pubblico sarà consultato, ma mancano regole precise idonee a chiarire le modalità che siffatti obblighi dovranno assumere per attuare adeguatamente il diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali.

Sorgono, allora, due ordini di problemi. Il diritto di partecipazione si riduce a ben poca cosa, atteso che al pubblico viene consentito al massimo di esprimere opinioni a seguito delle informazioni ricevute, senza che ciò vincoli in alcun modo chi dispone del potere di assumere la misura che viene in rilievo²⁶⁹. Inoltre, si creano le condizioni per la proliferazione di *standards* diversi tra Unione e Stati membri (solo a titolo di esempio, si segnala come gli oneri di informazione e consultazione previsti dalla direttiva siano più gravosi rispetto a quelli fissati dal regolamento²⁷⁰), nonché tra Stato e Stato; tale circostanza rende la normativa

²⁶⁸ Il riferimento va, in particolare alle Corti costituzionale della Repubblica Ceca e alla giurisprudenza amministrativa della Polonia. Si veda J. JENDROŠKA, *Public Participation in Environmental Decision-Making. Interactions Between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee*, in M. PALLEMAERTS, *The Aarhus*, cit. pp. 109-112.

²⁶⁹ Torna utile riconsiderare l'ottavo comma dell'art. 6 della Convenzione di Århus.

²⁷⁰ Giova precisare che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha accolto il ricorso presentato dalla Commissione nel 2007 in merito alla mancata trasposizione della direttiva 2003/25/CE ad opera dell'Italia. Cfr. caso *Commissione contro Italia*, C-69/07, sent. del 31 gennaio 2008, in Racc. 2008 I-00018.

strutturata dall'Unione alquanto incoerente e alimenta possibili distorsioni in un sistema che non è certo unitario, ma governato da criteri di diversa provenienza²⁷¹.

Un effetto (indesiderato?) derivante dalle antinomie che affliggono la “ricostruzione” giuridica del diritto di partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'ordinamento dell'Unione europea è l'affermazione di due regimi distinti, che rendono l'esercizio del diritto molto più disagiata in ambito sovranazionale. L'essenza della problematica si coglie soprattutto in virtù della già accennata estraneità delle fattispecie *ex art. 6* della Convenzione di Århus rispetto a istituzioni e organi dell'Unione. Si ha, dunque, un atto legislativo (il regolamento 1367/2006/CE) che esonera l'Unione da detti obblighi²⁷², contrapposto a un altro atto di diritto derivato (la direttiva 2003/35/CE), che invece li mantiene per quanto concerne gli Stati membri; in estrema sintesi, il diritto di partecipazione del pubblico alla definizione di attività specifiche in materia di ambiente potrà essere fatto valere nei confronti degli Stati membri dell'Unione, ma non avverso l'Unione.

La diversa distribuzione degli obblighi *ex art. 6* della Convenzione di Århus solleva un problema aggiuntivo. Il terzo pilastro della Convenzione, che ha ad oggetto l'accesso alla giustizia e che in seno all'Unione non è stato attuato tramite direttive²⁷³, serve a rendere effettivi gli altri due; per questo motivo, alle disposizioni dell'art. 9 corrispondono, tra l'altro, le tipologie di partecipazione ai processi decisionali degli articoli 6, 7 e 8. Ci si interpella, perciò, sulla sorte che toccherà all'art. 9 della Convenzione tenuto conto delle discrepanze che si

²⁷¹ Ad esempio, la direttiva 2003/35/CE lascia salva la libertà degli Stati membri di definire il pubblico ammesso alla partecipazione di piani e programmi da elaborare a norma dell'allegato I della direttiva stessa (art. 2, co. 3). Invece, gli *standards* minimi di cui si è dotata l'Unione europea riguardano le fasi di consultazione delle parti interessate e sono stati elaborati esclusivamente dalla Commissione: si veda Comunicazione della Commissione intitolata “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione”, doc. COM(2002) 704, dell'11 dicembre 2002. Inoltre, una delle differenze più ragguardevoli tra i criteri di provenienza nazionale o sovranazionale per l'identificazione dei destinatari delle consultazioni è la seguente: nel caso degli Stati membri tali criteri servono a definire concretamente chi potrà essere consultato ai fini della partecipazione a determinati processi decisionali in materia di ambiente; diversamente, nel caso dell'Unione europea, gli *standards* minimi, nella logica della Commissione, servono per garantire contributi “dal basso”, cioè da ogni singolo cittadino, impresa o associazione. Cfr. *ibid.*, p. 10.

²⁷² L'art. 9 del regolamento 1367/2006/CE si riferisce esclusivamente alla partecipazione a piani e programmi.

²⁷³ La Commissione ha presentato una proposta di direttiva che tuttavia non è sfociata nell'atto legislativo auspicato a causa dell'avversione degli Stati membri a un testo che, a loro modo di vedere, era ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà. Si veda, ad ogni modo, la Comunicazione della Commissione intitolata “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale”, doc. COM(2003) 624, del 24 ottobre 2003.

registrano comparando il regime dettato dall'Unione per le proprie istituzioni (e per i propri organi), da un lato, e per gli Stati membri, dall'altro.

La risposta è la limitata applicazione dell'art. 9 solo nel primo caso: infatti, siccome l'art. 6 della Convenzione obbliga gli Stati membri, ma non anche l'Unione, lo stesso dovrà dirsi circa l'art. 9, co. 2. Si può dunque concludere che il pubblico avrà più probabilità di fare valere con successo il diritto di accesso alla giustizia presso uno Stato membro, ove continueranno ad applicarsi le disposizioni del secondo e terzo comma dell'art. 9.

Il regolamento 1367/2006/CE si distingue dalla direttiva 2003/35/CE anche per la maggiore selettività circa i soggetti che possono ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea: tale facoltà è concessa a organizzazioni non governative che abbiano come obiettivo primario dichiarato la promozione della tutela dell'ambiente nell'ambito del diritto ambientale²⁷⁴. Contrariamente, la direttiva indica quali legittimati attivi anche le persone fisiche o i gruppi della società civile attivi in campo ambientale. Il rapporto tra diritti del pubblico e obblighi corrispondenti si sbilancia giocoforza a sfavore degli Stati membri, ove illegittime limitazioni alla partecipazione ai processi decisionali potranno essere lamentate validamente anche da individui.

Per giunta, gli ostacoli in cui il pubblico (o, per meglio dire, le organizzazioni non governative di cui sopra) è destinato a imbattersi per vedere concretamente tutelato il diritto a partecipare ai processi decisionali (attraverso l'esercizio del diritto procedurale identificabile con il terzo pilastro della Convenzione), aumentano anche in considerazione del disposto dell'art. 263 TFUE. Qualora un ricorrente non privilegiato intenda chiedere alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'annullamento di un atto vincolante delle istituzioni (o degli organi) dell'Unione, è necessario dimostrare il requisito dell'individualità²⁷⁵.

²⁷⁴ Art. 12 del Regolamento 1367/2006/CE, che rinvia anche agli artt. 10-11.

²⁷⁵ Sul punto si veda L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, in A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO, *La Convenzione*, cit., 2011, pp. 58-60 e p. 63-66. Più in generale, sull'accesso alla giustizia in merito a questioni ambientali nell'ambito dell'Unione e nei propri Stati membri all'epoca in cui la Convenzione di Århus entrò in vigore, si veda J. EBESSON, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, The Hague – London – New York, 2002.

La questione, che la giurisprudenza dell'Unione ha affrontato frequentemente²⁷⁶, costituisce un serio problema se applicata alla tutela dell'ambiente, giacché la portata delle misure ambientali solitamente trascende la sfera dell'individuo, finendo così per attenuare ulteriormente la portata dei diritti procedurali della Convenzione di Århus. Puntualmente, e per pura coincidenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea nel 1998, anno della firma della Convenzione di Århus, ha statuito che sul ricorrente che lamenti violazioni di obblighi comunitari in materia di ambiente grava l'onere di dimostrare di essere colpito individualmente da un danno attuale o potenziale, senza che fosse sufficiente la portata generale e astratta dell'atto impugnato²⁷⁷.

Quanto esposto evidenzia che le norme di diritto derivato dell'Unione europea sui diritti di partecipazione in materia ambientale presentano alcuni problemi di compatibilità con il diritto internazionale, diverse contraddizioni interne di sistema (ossia esclusive del diritto dell'Unione) capaci di ripercuotersi sui livelli nazionali e palesi limiti attuativi a scapito dei cittadini dell'Unione. Tutto ciò rischia incidere in negativo sulla dimensione sociale del modello "economia verde".

Siccome l'Unione europea, come prefigurato precedentemente, potrà sfruttare l'indeterminatezza del concetto di economia verde per legiferare in vari campi d'azione, la questione del diritto di partecipazione dei cittadini ai processi normativi insistenti sull'ambiente dovrà essere affrontata con decisione. Non è pensabile che l'economia verde possa realizzarsi senza partecipazione del pubblico, motivo per il quale si ritiene che sia doveroso ovviare alle problematiche che in concreto ostacolano l'affermazione di questo diritto procedurale: molto dipenderà dalla reale intenzione dell'Unione europea di rivedere la normativa con cui è stata data attuazione alla Convenzione di Århus o

²⁷⁶ La giurisprudenza su tale requisito prende le mosse dalla sentenza *Plaumann*, nella quale la Corte (già negli anni '60) interpretò il requisito dell'individualità ai fini dell'ammissibilità dei ricorsi in annullamento in maniera restrittiva. Cfr. caso *Plaumann & Co. contro Commissione della Comunità economica europea*, C-25/62, sent. del 15 luglio 1963, in Racc. 1963 00199. Anche di recente, nel caso *Inuit*, la formula *Plaumann* è stata richiamata più volte: caso *Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-583/11, sent. del 3 ottobre 2013, non ancora pubblicata in Racc., p. 72.

²⁷⁷ Caso *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. contro Commissione delle Comunità europee*, C-321/95, ord. del 2 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01651, che ha confermato il ragionamento del Tribunale nel giudizio di primo grado (T-585/93, sent. del 9 agosto 1995, in Racc. 1995 II-02205, di cui si richiama, in particolare, il p. 55). Di fatto, tale indirizzo è stato ripreso anche in seguito: ad esempio, nei casi riuniti *European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu contro Commissione delle Comunità europee*, T-236/04 e T-241/04, ordinanza del 28 novembre 2005, in Racc. 2005 II-04945, p. 72.

di intervenire in via successiva, cioè facilitando la partecipazione del pubblico con disposizioni *ad hoc* incluse in atti legislativi riferibili in via diretta o mediata alla promozione dell'economia verde.

1.3.3. Economia verde, processo di integrazione europea e democrazia: cenni sui possibili scenari futuri

L'analisi condotta sin ora induce a soffermarsi su due questioni che per l'Unione sono altamente sensibili e rispetto alle quali l'economia verde potrebbe rilevare in misura consistente: ci si riferisce al processo di integrazione europea e all'aumento del grado di democraticità nell'ordinamento dell'Unione.

L'economia verde viene solitamente associata alla crisi economica mondiale deflagrata più di cinque anni fa: la si intende come un modello da sviluppare per porre termine a tale situazione. Tuttavia, lo stato di crisi in cui versa l'Unione non attiene solo alla sua dimensione economica: si può affermare che le recenti vicende economiche, che hanno avuto ripercussioni "a catena" e multilivello in entrambe le direzioni, hanno alimentato un senso di sfiducia o, addirittura, di scetticismo verso le istituzioni dell'Unione. È ormai evidente che i cittadini europei percepiscono l'Unione come una "entità" all'interno della quale essi sono scarsamente rappresentati e ciò comporta un distacco che potrebbe sicuramente inficiare il percorso del processo di integrazione europea, che acquista ancor più significato se si pensa alle conseguenze del massiccio allargamento con cui si è aperto il terzo millennio.

Il tutto, si badi bene, in un contesto giuridico-politico ove l'esistenza di un legame del tutto peculiare quale la cittadinanza europea, che si instaura tra l'Unione e cittadini dei propri Stati membri²⁷⁸, permette di concepire l'Unione europea non più (e non tanto) come un'organizzazione internazionale, ma come "processo di integrazione"²⁷⁹.

²⁷⁸ Tale *status* appare qualificato come "fondamentale" nella visione prospettica che ne hanno dato i giudici dell'Unione all'indomani dell'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Cfr. caso *Rudy Grzelczyk* contro *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, sent. del 20 settembre 2001, in Racc. 2001 I-06193, p. 31.

²⁷⁹ Si conviene con l'opinione di ROSSI, la quale, dopo avere precisato che la caratteristica che contribuisce a distinguere maggiormente l'Unione europea dalle (altre) organizzazioni internazionali è la relazione tra la stessa e i cittadini dei propri Stati membri (dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, cittadini europei), definisce l'Unione come "un progetto di integrazione aperto e flessibile: cfr. L. S. ROSSI, *L'Unione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, pp. 43-45. Analogamente, JACQUÉ sostiene l'avvenuto superamento della dicotomia tra Stato e

Democrazia e processo di integrazione sono strettamente legati: l'economia verde potrebbe rappresentare una sintesi di entrambe le esigenze. Il condizionale è d'obbligo in virtù delle tante (troppe?) incertezze che ancora si annidano nel concetto di economia verde e nelle scelte da effettuare per procedere alla definizione e all'attuazione del modello.

A favore dell'economia verde, nel processo integrazione europea attraverso la riduzione del *deficit* democratico, vi sono alcuni argomenti di spessore.

Le componenti ambientale e sociale dell'economia verde, che si ritrovano nello sviluppo sostenibile, presuppongono un approccio caratterizzato da un coinvolgimento più diffuso della società civile e dall'assunzione di maggiori poteri e funzioni da parte degli enti territoriali di governo²⁸⁰; d'altronde, le questioni ambientali si riferiscono a un bene di portata straordinariamente ampia e vanno affrontate consentendo la partecipazione di individui e gruppi di interesse²⁸¹, anche nel rispetto del principio dell'equità intergenerazionale. A ciò si somma la trasversalità delle esigenze di tutela ambientale, inquadrate nella prospettiva dell'avvicinamento allo sviluppo sostenibile, che fa delle misure ambientali iniziative destinate ad avere effetti in un numero cospicuo di altri settori²⁸².

organizzazione internazionale per procedere alla qualificazione dell'Unione europea, preferendovi una terza via, ovvero una categoria *ad hoc* definibile come "organizzazione di integrazione", applicabile esclusivamente al caso dell'Unione; da ciò consegue la centralità della democrazia non solo in chiave rappresentativa, ma pure partecipativa. Cfr. J. P. JACQUÉ, *I principi costituzionali fondamentali nel progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, pp. 77-80.

²⁸⁰ L'esigenza della partecipazione sociale nel modello "economia verde", d'altronde, è già stata messa in evidenza nell'analisi sui contenuti di *The Future We Want*, il documento prodotto a "Rio+20" (si veda il par. 1.2 della sezione precedente).

²⁸¹ A tale proposito, si segnala che un grado più elevato di partecipazione del pubblico rappresenterebbe un punto in comune con un particolare modello di *governance* non propriamente applicabile alla *green economy*, come il c. d. metodo di coordinamento aperto (su tale modello si rinvia a opere più esaustive, tra cui S. DE LA ROSA, *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, in *European Law Journal* 2005, pp. 618-623; S. DE LA ROSA, *Le processus décisionnel à l'épreuve du recours à la méthode ouverte de coordination*, in BLANQUET, M. (a cura di), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011, p. 130); per altro verso, ciò potrebbe anche favorire una cooperazione interparlamentare più efficace (cfr. F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne: la mutation de la fonction parlementaire*, in *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques, Réformer l'Europe*, 2014, pp. 127-128).

²⁸² A tale proposito, si intende mettere in rilievo gli orientamenti politici che la Commissione dell'Unione europea ha inteso adottare per il perseguimento degli obiettivi strategici identificati per il quinquennio 2005-2009. La Commissione, per il tramite del proprio presidente, ha chiarito che la protezione dell'ambiente per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile costituisce una componente essenziale dell'obiettivo strategico "solidarietà" in ambito europeo e rappresenta al tempo stesso un obbligo (si sottolinea che la Commissione ha usato espressamente il termine

In questo senso i diritti ambientali che l'Unione europea si è prefissa di garantire, oltre a svolgere una funzione cruciale ai fini dell'economia verde, sono un chiaro esempio di democrazia, che si manifesta principalmente in un campo specifico. Tuttavia, le differenze tra i regimi che l'Unione ha attivato in materia, messe in luce nel precedente paragrafo, rendono il sistema abbastanza debole, con la conseguenza che la partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali aventi ad oggetto l'ambiente non sta avendo i risvolti pratici auspicati (o, sarebbe meglio dire, auspicabili)²⁸³. È il caso di affrontare questa criticità a livello sovranazionale, nella speranza di evitare che uno strumento teoricamente atto a favorire un'integrazione più incisiva e un grado di legittimazione dell'Unione più alto, finisca per tramutarsi in una fonte di effetti di tutt'altra portata, a causa della vigenza di *standards* e criteri così diversi tra loro.

Eventualmente, uno strumento per “aggirare” (si auspica in via temporanea) le carenze della partecipazione dei cittadini alla definizione delle norme che dovranno regolamentare l'economia verde potrebbe essere la novità introdotta dall'art. 11, co. 4, TUE, nota come “iniziativa dei cittadini europei”: la nuova

“obbligo”) verso le generazioni future. In vista di questo e degli altri obiettivi, la Commissione ha precisato che il coinvolgimento della società civile è estremamente importante. Di conseguenza, la Commissione ha affermato a chiare lettere che “(s)enza la solidarietà e la sicurezza la prosperità non potrà essere realizzata appieno: l'economia deve essere al servizio degli individui e non viceversa. Per persuaderli che questa visione si concretizzerà, l'Unione deve coinvolgere i cittadini europei nella sua azione. Dobbiamo creare un partenariato dinamico per il rinnovamento europeo. La società europea - le sue istituzioni, le sue reti, i suoi cittadini e i suoi Stati membri - devono partecipare alla realizzazione dei nostri obiettivi comuni. (...) i cittadini europei devono essere informati e resi consapevoli di ciò che l'Unione fa per loro, e devono poter partecipare alla costruzione dell'Europa. Tutte le istituzioni europee devono partire dal principio che esse sono al servizio dei cittadini. L'idea di partenariato racchiude in sé i concetti di consultazione e partecipazione. Le iniziative devono beneficiare del pieno coinvolgimento dei parlamenti nazionali, delle autorità pubbliche a tutti i livelli, delle parti sociali, della società civile e dei rappresentanti delle parti interessate in seno alla Comunità. Il dialogo deve andare oltre il dibattito politico a Bruxelles e raggiungere uno spazio pubblico europeo il più esteso possibile, favorendo così la comprensione reciproca delle rispettive culture, identità e opinioni politiche. Ciò contribuirà allo sviluppo di un senso di identità europea, soprattutto tra i giovani”. Cfr. Comunicazione del presidente della Commissione europea di concerto con la vicepresidente Wallström, intitolata “Obiettivi strategici 2005-2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo Prosperità, solidarietà e sicurezza”, doc. COM(2005) 12, del 26 gennaio 2005, pp. 3-5 e p. 8.

²⁸³ Autorevole dottrina ha rivelato vari problemi di carattere pratico che denotano lo scarso coinvolgimento di attori soprattutto in campo ambientale. Più precisamente, è stato notato che la presenza dei rappresentanti di interessi ambientali non è contemplata in determinate politiche dell'Unione che sono chiaramente riconducibili alla politica ambientale in virtù della trasversalità di quest'ultima. In aggiunta, vi è carenza di organismi o associazioni espressamente dediti alla promozione e alla tutela dell'ambiente, che tra l'altro spesso mancano di risorse sufficienti o poteri intensi; mentre gli attori che si occupano di tali tematiche in via indiretta o ulteriore sono scoordinati e, a volte, in concorrenza tra loro. Si veda L. BORZÁK, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law: Environmental Protection in the 25th Hour*, Alphen aan den Rijn, 2011, pp. 120-122.

norma di certo non apre alla condivisione del medesimo potere tra Commissione e cittadini, in quanto solo la prima può avviare l'iter per l'adozione di atti legislativi, ma favorisce la sottoposizione di progetti alla Commissione per invitarla a formulare una proposta di "atto giuridico" finalizzato all'attuazione dei trattati, previa raccolta di minimo un milione di firme di cittadini di almeno sette Stati membri. Anticipando che la Commissione non ha l'obbligo di attivarsi a fronte di simili richieste, non si può tuttavia fare a meno di constatare che, generalmente, all'"iniziativa dei cittadini europei" segue l'esercizio del potere di proposta della Commissione.

Recentemente, l'art. 11, co. 4, TUE, è stato utilizzato per avviare una raccolta di firme su un progetto a partecipazione italiana che trae spunto dalla strategia *Europa 2020*: esso ha come fine ultimo l'adozione di un programma straordinario di investimenti pubblici per contrastare la crisi economica in corso e per accelerare il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, puntando, tra l'altro, sulla ricerca come stimolo per la produzione di fonti energetiche alternative, e prevedendo anche una tassa sulle emissioni di carbonio che contribuirebbe a finanziare l'iniziativa e che fungerebbe poi da introito per il bilancio dell'Unione²⁸⁴.

Lo sviluppo dell'economia verde potrà elevare il grado di democraticità dell'Unione se il Parlamento europeo riuscirà a esercitare un ruolo di primo piano nella definizione delle iniziative giuridiche in materia e se le assemblee legislative degli Stati membri saranno in grado (e verranno messe nelle condizioni) di influenzare le decisioni da assumere. A tale proposito, preso atto della promozione a regola della procedura legislativa ordinaria e dell'equiparazione delle funzioni di Parlamento europeo e Consiglio nell'adozione del bilancio dell'Unione, molto dipenderà dalla rigorosa osservanza o meno del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea²⁸⁵.

Preoccuparsi di non circoscrivere alle sole istituzioni dell'Unione la partecipazione ai processi che porteranno alla predisposizione delle iniziative in materia di economia, non deve però interferire con l'evoluzione del processo di

²⁸⁴ Il progetto in questione, denominato *New Deal for Europe (ICE)*, si prefigge di combattere la crisi fornendo risposte in termini di occupazione (soprattutto giovanile), sostenendo settori strategici per l'economia verde e lo sviluppo sostenibile. Maggiori informazioni sono disponibili al seguente link: <http://www.newdeal4europe.eu/it/>.

²⁸⁵ Si veda Protocollo (n.1) Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, in GUUE L 83/203–205, del 30 marzo 2010.

integrazione europea: favorire un aumento in termini di legittimazione di tali strategie o attività non equivale a sostenere una illegittima spoliazione delle competenze dell'Unione a vantaggio degli Stati membri. Piuttosto, l'ampliamento della base democratica deve costituire un valore aggiunto per l'esercizio, da parte dell'Unione, delle proprie competenze e nel corretto utilizzo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità²⁸⁶.

Si ritiene, in altre parole, che sia l'Unione a dovere guidare la transizione verso l'economia verde, adoperandosi per il riavvicinamento delle legislazioni nazionali, che a sua volta si rende necessario alla luce delle esigenze di tutela dell'ambiente e della realizzazione del mercato comune dell'energia; in questo modo, la spinta all'integrazione europea sarà più vigorosa. D'altro canto, ai cittadini europei dovrà essere consentita la possibilità di partecipare effettivamente all'elaborazione delle scelte dell'Unione e, comunque, di avere un ruolo propulsivo nei rispettivi Stati membri allo scopo di indurli, se del caso, a esercitare facoltà esplicitamente previste dal diritto dell'Unione: ad esempio, optare, ai sensi dell'art. 193 TFUE, per l'assunzione di soglie di tutela ambientale più elevate di quelle stabilite dall'Unione o avvalersi dell'esenzione *ex art.* 192, co. 5, TFUE²⁸⁷ oppure usufruire di un sufficiente margine di autonomia nella selezione dei mezzi da predisporre per raggiungere obiettivi indicati in atti legislativi dell'Unione.

2. Economia verde e norme di diritto positivo: settori principali

Dopo avere approfondito il ruolo e le competenze di istituzioni e organi dell'Unione europea con riferimento all'economia verde, assieme alle caratteristiche del processo normativo in materia, ci si sofferma ora su alcuni esempi di legislazione europea concernente l'economia verde.

Prima di procedere, è opportuno anticipare il criterio di scelta degli atti legislativi che saranno discussi: si tratta, infatti, degli esempi di diritto derivato dell'Unione che meglio rappresentano l'azione della stessa per dare impulso all'economia verde nella lotta ai cambiamenti climatici. Questi atti di varia natura

²⁸⁶ In dottrina vi è anche chi auspica una rivisitazione dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, allo scopo di attribuire valenza "costituzionale" ai diritti procedurali ambientali, così da innalzare il grado della legittimazione democratica dell'Unione. Cfr. C. COFFEY, *The EU*, cit., pp. 143.144.

²⁸⁷ L'art. 192, co. 5, TFUE, stanti determinate condizioni, prevede un regime più temperato per gli Stati membri che si trovino a dovere sostenere costi sproporzionati per attuare atti legislativi adottati sulla base della politica ambientale dell'Unione.

(che, come si vedrà, assumono la veste di direttive e, in misura minore, regolamenti e decisioni) traggono origine nel già visto obiettivo 20/20/20: si inseriscono nel quadro di attuazione di obblighi di diritto internazionale gravanti su Unione europea e Stati membri e forniscono un supporto giuridico (la cui bontà sarà tutta da dimostrare) necessario per dare concretezza alla risposta a un problema che tendeva ad essere affrontato troppo spesso, e a qualsiasi livello, sul piano politico.

L'analisi che sarà condotta nel prosieguo della sezione servirà a cogliere gli aspetti principali degli atti in questione e a constatare fin dove si sia spinta l'Unione nell'esercizio delle sue competenze concorrenti.

2.1. La riduzione del livello di emissioni di carbonio

Dal pacchetto su clima ed energia sono scaturiti testi legislativi²⁸⁸ che affrontano in primo luogo la necessità di abbattere il rilascio di gas serra nel ciclo di produzione e consumo che a lungo ha costituito il nucleo dell'economia moderna. Anzi, si può affermare che, tra i settori che ci si appresta ad esaminare, l'abbassamento del livello di emissioni di carbonio è senza dubbio quello che è stato fatto oggetto del maggior numero di atti legislativi.

Sul punto, la normativa dell'Unione presenta una prima caratteristica generale: la base giuridica di tali atti è l' art. 175 TCE (ad oggi art. 192 TFUE), che legittima l'assunzione di regolamenti, decisioni e direttive tramite procedura ordinaria (in precedenza, di "codecisione") per realizzare la politica ambientale dell'Unione europea, fissando obiettivi più chiari e stringenti.

Al centro del piano di riduzione delle emissioni vi è il già menzionato sistema di scambio di quote di emissioni²⁸⁹. L'ETS stabilisce limiti inderogabili ai livelli di gas serra in relazione a determinati settori ed è stato modificato in seguito all'entrata in vigore della direttiva 2009/29/CE, rientrando nel pacchetto su clima ed energia, della quale si parlerà nella prossima sezione.

I tagli alle emissioni sono stati estesi anche ai settori non coperti dall'ETS; lo dispone la decisione 406/2009/CE, complementare all'insieme di atti che

²⁸⁸ Per contenuti più approfonditi sugli atti legislativi facenti capo al pacchetto su clima ed energia si veda, ad esempio, F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI, *The EU Climate Policy after the Climate Package and Copenhagen-promises and Limits*, Gent, 2010; S. OBRETHÜR, M. PALLEMAERTS, *The New Climate Policies of the European Union*, Brussels, 2010, pp. 11-210.

²⁸⁹ Se ne è parlato nella seconda sezione del primo capitolo.

disciplinano l'ETS medesimo²⁹⁰. La decisione, nota come *Effort Sharing Decision*, è stata adottata per contribuire a una crescita sostenibile da realizzare in pieno ossequio agli impegni che Unione e Stati membri hanno accettato in tema di ambiente e clima.

La qualifica dell'atto, associata agli obiettivi da perseguire, lascia supporre la scelta di un approccio diverso: ai sensi dell'art. 288 TFUE, la decisione, quali che siano i destinatari²⁹¹, è un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi e non può quindi essere applicata in maniera incompleta, selettiva o parziale. Di fronte alle finalità sottese alle iniziative da assumersi, l'Unione ha scelto di avvalersi di una tecnica legislativa che di rado trova spazio nella realizzazione della politica ambientale²⁹², solitamente disciplinata da direttive, ovvero atti che concedono ai destinatari un margine di libertà superiore.

La decisione stabilisce il contributo minimo degli Stati membri all'adempimento degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra²⁹³ di almeno il 20%²⁹⁴. Per tutti gli Stati membri, la decisione 406/2009/CE impone limiti di emissioni di gas serra in valori percentuali parametrati sui livelli del 2005. Con la *Effort Sharing Decision*, l'Unione si è riproposta di ottenere risultati nel breve periodo, precisamente dal 2013 al 2020²⁹⁵; ciò dà adito al rafforzamento

²⁹⁰ La decisione 406/2009/CE si riferisce in particolare a trasporti su strada, riscaldamento, agricoltura e rifiuti.

²⁹¹ Tutti gli Stati membri sono destinatari della *Effort Sharing Decision* (art. 16).

²⁹² Normalmente l'Unione adotta decisioni in materia di ambiente per lanciare i propri programmi d'azione o per approvare accordi internazionali.

²⁹³ Ai sensi dell'art. 2, primo paragrafo, della decisione 406/2009/CE, "Per «emissioni di gas a effetto serra» si intendono le emissioni di biossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄), protossido di azoto (N₂O), idrofluorocarburi (HFC), perfluorocarburi (PFC) e esafluoro di zolfo (SF₆) derivanti dalle categorie elencate nell'allegato I, espresse in tonnellate di biossido di carbonio equivalente, come determinate a norma della decisione n. 280/2004/CE, ad esclusione delle emissioni di gas a effetto serra disciplinate dalla direttiva 2003/87/CE".

²⁹⁴ Nel testo della decisione vi sono anche disposizioni per la valutazione e l'attuazione di un impegno più rigoroso, da applicare previa approvazione di un accordo internazionale, che a tutt'oggi stenta ancora ad essere raggiunto. Si è detto che all'inizio del 2014 la Commissione ha avanzato nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni al 2030 (cfr. cap. II, sez. 1, par. 2.2): ebbene, nella propria proposta, la Commissione ha specificato che "(g)li sforzi per il conseguimento dell'obiettivo a livello dell'UE devono essere ripartiti tra il settore ETS e i risultati collettivi attesi dagli Stati membri nei settori che non rientrano nell'ETS. Entro il 2030 il settore ETS dovrebbe ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 43% rispetto al 2005, mentre la riduzione del settore non coperto dal sistema ETS dovrebbe essere pari al 30%". Cfr. COM(2014) 15, p. 6, e doc. EUCO 169/14, par. 2.

²⁹⁵ Si confronti l'art. 3, primo comma, della decisione 406/2009/CE e l'allegato II alla stessa. Ai sensi dell'art. 3, terzo, quarto e quinto comma, sussistono anche meccanismi di flessibilità, nel senso che ogni Stato membro può utilizzare in anticipo una quantità fino al 5 % della sua assegnazione annuale di emissioni relativa all'anno successivo; oppure, volendo, può trasferire fino al 5 % della sua assegnazione annuale di emissioni per un dato anno ad altri Stati membri, di modo tale che il destinatario possa usare tale ammontare per ottemperare al suo obbligo fino al 2020.

dei poteri di controllo della Commissione, che potrà applicare misure correttive nei confronti degli Stati inadempienti²⁹⁶.

Va da sé che la ripartizione dell'obbligo generale in vincoli individuali deve essere effettuata secondo criteri adeguati e deve esprimersi in valori che possano essere verosimilmente raggiunti da ciascuno Stato membro, senza però creare situazioni inique. La Commissione europea ha recentemente provveduto a definire più precisamente le assegnazioni annuali per gli Stati membri²⁹⁷. Analogamente, è importante che anche all'interno di ogni Stato membro si proceda a una suddivisione ragionevole del quantitativo totale di emissioni tra i vari settori.

Con l'introduzione di limiti obbligatori alle emissioni, come quelli della *Effort Sharing Decision*, l'economia verde acquisisce un supporto giuridico essenziale. Inoltre, i vincoli funzionali alla decarbonizzazione insistono su un'ampia gamma di settori produttivi, nel segno di quella trasversalità che caratterizza la politica ambientale dell'Unione.

Tra essi spicca certamente il settore dei trasporti, specialmente su strada, dal quale promana una parte consistente delle emissioni inquinanti che l'Unione si è prefissata di eliminare. Ecco perché tra gli atti legislativi conseguenti al pacchetto su clima ed energia, il regolamento 443/2009/CE è stato specificamente predisposto per le autovetture.

Tale regolamento stabilisce i livelli di prestazione circa le emissioni di diossido di carbonio delle autovetture nuove immatricolate per la prima volta in uno Stato membro²⁹⁸ e persegue l'obiettivo di incentivare l'industria automobilistica a investire in tecnologie all'avanguardia²⁹⁹. I produttori possono anche formare un raggruppamento per realizzare gli obiettivi numerici disposti dal

²⁹⁶ Ad esempio, la deduzione delle emissioni in eccesso, moltiplicata per un determinato coefficiente; la predisposizione di un piano d'azione correttivo; la sospensione del diritto di eseguire operazioni *ex art.* 3, secondo comma.

²⁹⁷ Decisione 2013/162/UE della Commissione del 26 marzo 2013 che determina le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo dal 2013 al 2020 a norma della decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 90/106-110, del 28 marzo 2013. Si vedano, in particolare, gli allegati alla decisione.

²⁹⁸ Il limite stabilito dal regolamento corrisponde a 130g di CO₂/km. A partire dal 2020 questo livello dovrà scendere a 95g. Le emissioni specifiche di diossido di carbonio per ciascuna autovettura nuova, misurate in grammi per chilometro, sono determinate sulla base di una specifica formula, quindi secondo una procedura del tutto trasparente; a tal fine, si veda l'allegato I al regolamento 443/2009/CE. Comunque, per determinare le emissioni specifiche medie di ogni costruttore, si tiene conto delle percentuali, indicate nell'art. 4, di autovetture nuove del costruttore immatricolate durante l'anno di riferimento.

²⁹⁹ Lo chiarisce il considerando n. 13 del regolamento 443/2009/CE.

regolamento³⁰⁰, ma chi supera i vincoli da esso imposti sarà soggetto a un'indennità³⁰¹. Saranno poi gli Stati membri a registrare le informazioni su ogni nuova autovettura e a trasmetterle alla Commissione³⁰². Il regolamento favorisce i produttori di veicoli nuovi con emissioni inferiori a una determinata soglia³⁰³ e di veicoli alimentati con carburanti alternativi meno invasivi per l'ambiente³⁰⁴; inoltre, nei casi di cui all'art. 11, sono ammesse deroghe ai limiti imposti.

Ancora una volta, l'Unione ha ritenuto di adottare un atto basato sull'art. 175 TCE e idoneo a diminuire la discrezionalità dei destinatari chiamati ad attuarne i contenuti: trattandosi di un regolamento, Parlamento europeo e Consiglio, su proposta della Commissione, hanno inteso conferire alla disciplina una portata generale, vincolando direttamente non solo gli Stati membri, ma anche i produttori. Il regolamento 443/2009/CE è poi orientato a ricongiungere le legislazioni nazionali in un ambito nel quale l'Unione ha già disposto normative di armonizzazione, ragion per cui il principio di sussidiarietà diviene determinante³⁰⁵. D'altro canto, ci si aspetta che gli obblighi previsti dal regolamento agiscano sul mercato stimolando anche la messa in circolazione di nuovi servizi verdi in grado di migliorare la qualità di un settore che contribuisce ampiamente ad alimentare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici e che ha risentito più di altri della recente crisi economica.

³⁰⁰ Si veda *ibid.*, art. 7.

³⁰¹ *Ibid.*, art. 9. L'obbligo di trasmissione di dati e informazioni alla Commissione deve essere ottemperato seguendo le indicazioni del regolamento 1014/2010/UE della Commissione, del 10 novembre 2010, relativo al monitoraggio e alla comunicazione dei dati relativi all'immatricolazione delle autovetture nuove ai sensi del regolamento 443/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 293/15-20, dell'11 novembre 2010.

³⁰² Si veda *ibid.*, art. 8, che consente di capire come il sistema di monitoraggio sia misto, ossia svolto sia a livello nazionale sia tramite la Commissione europea. I criteri per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni, originariamente previsti dall'allegati II al regolamento, sono ora contenuti nell'allegato al regolamento 397/2012/UE della Commissione del 30 aprile 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il monitoraggio delle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove, in GUUE L 120/4-8, dell'1 maggio 2013.

³⁰³ L'art. 5 del regolamento 443/2009/CE dispone che ogni nuova autovettura con emissioni specifiche di CO₂ inferiori a 50 g CO₂/km fino al 2015 conterà di più rispetto ad un'autovettura comune ai fini dei calcoli per la determinazione dei limiti di emissioni.

³⁰⁴ Si veda *ibid.*, art. 6.

³⁰⁵ Le istituzioni comunitarie coinvolte nell'adozione dell'atto hanno dovuto confrontarsi con la delicatezza dell'argomento, al punto che il regolamento apporta vari correttivi all'originaria proposta licenziata dalla Commissione. Sulle motivazioni che hanno indotto l'allora Comunità a legiferare sull'argomento, sull'evoluzione del processo di adozione dell'atto e sui dibattiti suscitati dalle complessità insite nell'iniziativa, si veda A. MURATORI, *Emissioni di CO₂ degli autoveicoli fra Pacchetto europeo "20-20-20" e Regolamento 2009/443/CE*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2009, pp. 781-786.

Le norme appena viste non devono essere considerate come “compartimenti stagni”, ma vanno studiate nel loro complesso; anzi, devono essere considerate congiuntamente alle disposizioni di altre norme che, anche se non immediatamente riconducibili al pacchetto su clima ed energia, vi si riferiscono per ovvi motivi³⁰⁶. Un esempio è la direttiva 2009/30/CE, che amplia le soluzioni dell’Unione per fronteggiare le emissioni di carbonio nel settore dei trasporti, stabilendo le caratteristiche che devono avere benzina e combustibile *diesel* per essere commercializzati sul territorio comunitario³⁰⁷.

Ma vi è di più. Gli atti fin qui considerati individuano soluzioni “a monte”, ovvero vincoli per scongiurare la produzione di emissioni; vi sono però anche soluzioni giuridiche che agiscono “a valle”, poiché hanno lo scopo di contrastare l’inquinamento generato da emissioni che siano già in fase di rilascio. La direttiva 2009/31/CE, che disciplina le tecnologie di cattura e stoccaggio dell’anidride carbonica³⁰⁸, è un esempio dell’evoluzione normativa in discorso³⁰⁹.

La direttiva istituisce un quadro giuridico per la cattura del biossido di carbonio (o anidride carbonica) dai fumi di scarico delle industrie, il suo trasporto³¹⁰ e l’iniezione in formazioni geologiche; la finalità è confinare sostanze inquinanti per ridurre i rischi ambientali.

Il CCS consta di un regime di autorizzazioni allo stoccaggio in siti specifici, che siano previamente ritenuti confacenti allo scopo della direttiva; le autorizzazioni sono rilasciate, stante il soddisfacimento di condizioni tassative, da

³⁰⁶ Si pensi, a titolo di esempio, alla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, in GUUE L 152/1-44, dell’11 giugno 2008.

³⁰⁷ Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l’introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE, in GUUE L 140/88-113, del 5 giugno 2009. La direttiva persegue finalità tipiche della strategia 20/20/20, in quanto è volta a restringere il campo delle emissioni di carburante alle sostanze meno inquinanti, così da compiere passi avanti nella lotta ai cambiamenti climatici. La direttiva 2009/30/CE, assieme al regolamento 443/2009/CE, contribuisce a rivoluzionare il settore dei trasporti su strada per elevare il livello di sostenibilità della produzione interna all’Unione europea.

³⁰⁸ Di seguito, “CCS”.

³⁰⁹ Come sostenuto in dottrina, l’introduzione di questa soluzione “non dovrà per altro condurre ad un’inversione di tendenza nelle strategie di limitazione – e progressiva riduzione – del ricorso ai combustibili fossili”. A. MURATORI, *Promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili: la nuova Direttiva “unificata” 2009/28/CE*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, 2009, pp. 686-687.

³¹⁰ Il trasporto di biossido di carbonio può coinvolgere anche più Stati, assumendo così una dimensione transfrontaliera (art. 24 direttiva 2009/31/CE).

apposite autorità nazionali a favore di gestori candidati³¹¹. Rilevato che il gestore potrà sottoporre all'autorità competente l'intenzione di effettuare modifiche delle condizioni autorizzate, e che sarà esso stesso a procedere al monitoraggio della situazione, le autorità nazionali dovranno essere informate con dovizia di particolari di guisa che possano prendere provvedimenti idonei: se del caso, queste potranno intervenire per fare fronte a irregolarità importanti o revocare l'autorizzazione anteriormente rilasciata³¹².

A differenza degli altri esempi riportati nel presente paragrafo, il settore del CCS si distingue per la maggiore libertà offerta agli Stati membri. Benché l'Unione abbia dettato regole per il CCS, gli Stati membri mantengono alcune prerogative di spicco. La direttiva 2009/31/CE non istituisce un sistema obbligatorio; l'insieme dei suoi contenuti determina la presenza di un supporto meramente opzionale, pertanto i vincoli della direttiva ricadranno soltanto sugli Stati che decideranno di avvalersene³¹³. Di conseguenza, gli Stati membri non sono automaticamente sottoposti al sistema CCS. Inoltre, essi restano titolari di attribuzioni che ne rinforzano l'autonomia in sede di esecuzione della direttiva.

Naturalmente, la flessibilità della disciplina giuridica che l'Unione ha emanato per il CCS non assicura di per sé la rapida ed effettiva diffusione del sistema; ciò dipenderà dalla convenienza dell'alternativa offerta dalla direttiva 2009/31/CE³¹⁴.

³¹¹ In merito alle procedure nazionali di autorizzazione si vedano gli artt. 6-9 della direttiva 2009/31/CE; si rileva che le autorità competenti sono istituite e designate dagli Stati membri e che qualora ve ne siano diverse in uno Stato membro, esse dovranno coordinarsi tra loro (art. 23).

³¹² *Ibid.*, artt. 10-16.

³¹³ Tra l'altro, l'ipotetica obbligatorietà del CCS mal si concilierebbe con il sistema di scambio di emissioni di quote, che sarà approfondito di seguito, allorché l'analisi si sposterà dalle norme giuridiche agli strumenti di mercato. Comunque, si pensa che il sistema ETS comunitario costituirà il maggiore incentivo alla diffusione delle tecnologie CCS. Infatti, in quel contesto il biossido di carbonio catturato e stoccato in sicurezza in base al quadro giuridico dell'Unione sarà considerato come non emesso. Pertanto, il CCS figura meglio quale ausilio per l'ETS, al limite quale parziale alternativa, ma non può costituire un sistema del tutto autonomo all'ETS e per giunta obbligatorio.

³¹⁴ L'effettiva diffusione del CCS dipenderà dal prezzo del carbonio e dal costo delle tecnologie; saranno i gestori a dovere decidere se conviene, dal punto di vista commerciale, utilizzare le tecnologie CCS. Attualmente, come rilevato dalla Commissione, l'applicazione del sistema CCS sta subendo un ritardo dovuto a diversi fattori, tra cui una palese divergenza di vedute tra Stati membri, che si abbatte sulla puntualità da parte di tutti nel recepimento della direttiva 2009/31/CE. Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Sul futuro della cattura e dello stoccaggio del carbonio in Europa", doc. COM(2013) 180, del 27 marzo 2013, pp. 17-21. Sull'importanza, anche a livello internazionale, delle tecnologie CCS si veda anche L. PAGANETTO, *Energia e ambiente: una sfida su innovazione e sviluppo*, in *Economia italiana: rivista quadrimestrale*, 2010, pp. 379-380.

2.2. L'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili

Come emerge dal pacchetto su clima ed energia e dall'obiettivo 20/20/20, l'economia verde postula una riforma della regolamentazione del settore delle fonti di energia rinnovabile³¹⁵. Tramite la direttiva 2009/28/CE, l'Unione europea ha dunque ritenuto di disciplinare uno dei pilastri dell'economia verde.

Preliminarmente, è doveroso puntualizzare che le novità della direttiva 2009/28/CE non attengono tanto al suo oggetto, inteso in senso lato, quanto ad altri fattori. In effetti, la Comunità europea aveva già iniziato a occuparsi di fonti rinnovabili anni addietro³¹⁶, specie per conformarsi ai vincoli discendenti dal Protocollo di Kyoto e per rendere il settore energetico (che ancora non era oggetto di una politica specifica) più compatibile con il principio dello sviluppo sostenibile. La direttiva 2001/77/CE, concernente la generazione di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità³¹⁷, e la direttiva 2003/30/CE, avente ad oggetto il ricorso a biocarburanti o altri carburanti rinnovabili nel settore dei trasporti³¹⁸, sono gli esempi più significativi di tale tendenza.

Tuttavia, il quadro giuridico fornito da queste direttive col tempo si è rivelato alquanto debole. Le direttive disciplinavano oggetti diversi, dunque trattati separatamente, e limitati. Gli obiettivi stabiliti per ciascuno Stato membro non erano giuridicamente vincolanti, ma meramente indicativi³¹⁹. Come se non

³¹⁵ Per approfondimenti sulla disciplina dell'Unione sulle fonti rinnovabili si vedano, ad esempio, C. JONES, *The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, 2010; P. HODSON, C. JONES, H. VAN STEEN, *Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, 2010. Per considerazioni di massima sui progressi realizzati in seno all'Unione con riguardo alle singole fonti subito dopo il lancio del pacchetto su clima ed energia, si veda S. MAGLIA, *Diritto ambientale: alla luce del D. lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Roma, 2009, pp. 369-373.

³¹⁶ E comunque le energie rinnovabili erano già state oggetto di atti di diversa natura; si veda, ad esempio, Comunicazione della Commissione, del 26 novembre 1997, intitolata "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità", doc. COM(97) 599; oppure il Libro verde della Commissione del 29 novembre 2000, "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", doc. COM(2000) 769, nonché la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, intitolata "Relazione finale sul Libro verde 'Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico'", doc. COM(2002) 321, del 26 giugno 2002. Si veda anche B. POZZO, *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, 2009, pp. 26-49.

³¹⁷ Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, in GUCE L 283/33-40, del 27 ottobre 2001.

³¹⁸ Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003 sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUUE L 123/42-46, del 17 maggio 2003.

³¹⁹ Gli obiettivi nazionali, da definire in relazione a quello comunitario generale, venivano fissati dagli Stati membri ed erano sempre gli Stati medesimi a selezionare le misure più idonee per il

bastasse, molti ostacoli giuridico-amministrativi non venivano certo attenuati dall'esistenza di legislazioni nazionali disomogenee, che invece frustravano la diffusione delle rinnovabili nel mercato interno. L'elevata libertà offerta agli Stati membri³²⁰ principalmente per non onerare di gravami eccessivi gli esercenti nel settore delle rinnovabili aveva causato esiti controproducenti. La nuova direttiva sulle rinnovabili, pertanto, è stata emanata per rispondere a una situazione altamente contraddittoria³²¹.

La direttiva 2009/28/CE³²² si adatta all'approccio che l'Unione sta assumendo in materia di economia verde; il nuovo provvedimento è più robusto ed esaustivo.

La direttiva 2009/28/CE ha abrogato le precedenti direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, inglobando in un unico atto i campi di riferimento che prima erano regolati a parte ed assoggettandone altri: essa si riferisce ai settori dell'elettricità, del riscaldamento e raffreddamento, dei trasporti. La scelta operata dall'Unione ha permesso di attuare una semplificazione normativa coerente con le esigenze da soddisfare per migliorare lo sviluppo e la diffusione delle fonti rinnovabili.

Un'altra innovazione che contraddistingue la recente normativa riguarda la definizione degli obiettivi. Da un punto di vista quantitativo si può constatare l'imposizione di obiettivi più incalzanti; ciò potrebbe derivare anche dalla possibilità di ricondurre per la prima volta la legislazione sulle rinnovabili all'economia verde. Sta di fatto che a tutt'oggi il fine della direttiva è l'ottenimento, entro il 2020, del 20% di energia da fonti rinnovabili nel consumo

perseguimento degli obiettivi. A livello comunitario, invece, la direttiva 2001/77/CE fissava l'obiettivo generale del 12% del consumo interno lordo di elettricità prodotto da fonti rinnovabili (art. 3, quarto comma), poi aumentato fino al 21% (sul consumo globale dell'Unione) a seguito dell'ampliamento del 2004, che ha portato al passaggio a 25 Stati dell'Unione europea; l'obiettivo aveva come anno di riferimento il 2010. La direttiva 2003/30/CE fissava l'obiettivo generale del 2% per la quota di biocarburanti sul consumo di carburante entro il 2005 e del 5,75% entro il 2010 (art. 3, primo comma, lett. b)).

³²⁰ Fondamentalmente, gli Stati membri erano obbligati a trasmettere apposite relazioni alla Commissione.

³²¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio "Tabella di marcia per le energie rinnovabili: Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile", doc. COM(2006) 848, del 10.1.2007. Si vedano, in particolare, pp. 10-11, in cui sono specificati gli obiettivi che sono stati ripresi successivamente nella direttiva 2009/28/CE.

³²² Per sintesi efficaci sulla direttiva 2009/28/CE si vedano, ad esempio, A. MURATORI, *Promozione dell'uso*, cit., pp. 685-691; F. AMABILI, *La promozione dell'energia da fonti rinnovabili*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, pp. 303-321; C. M., ALVES, *Énergies Renouvelables et droit de l'Union européenne: entre marché (intérieur) et intérêt général*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2014, pp. 263-276.

finale lordo complessivo³²³ dell'Unione (che la Commissione ha proposto di elevare al 27% al 2030³²⁴, incontrando il favore del Consiglio europeo³²⁵) e del 10% nei trasporti³²⁶.

All'obiettivo minimo generale se ne aggiungono altri, singolarmente individuati per ciascuno Stato membro³²⁷. Nondimeno, ciò che più conta è l'obbligatorietà di tali obiettivi: essi non sono più indicativi, come accadeva durante la vigenza delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, ma giuridicamente vincolanti. Addirittura, la direttiva dispone "traiettorie indicative", cioè i valori dei livelli di avanzamento che gli Stati membri devono impegnarsi a seguire³²⁸. La questione sarà però oggetto di dibattito, tenuto conto del fatto che la Commissione ha affermato che risulta preferibile concedere agli Stati membri un margine di flessibilità superiore per conseguire l'obiettivo generale per il 2030, cosa che richiederebbe l'abolizione dei vincoli imposti dall'Unione e l'introduzione di obiettivi nazionali individuati accuratamente da ciascuno Stato membro³²⁹.

Al momento, comunque, resta in vigore il regime dettato dalla direttiva 2009/28/CE, i cui aspetti principali meritano approfondimenti.

Obiettivi diseguali e traiettorie indicative sottintendono la presenza di condizioni di partenza diverse tra Stati membri circa la produzione, al loro interno, di energia da fonti rinnovabili. Il problema che si pone è certamente di vaste proporzioni, perché non risulta agevole governare un sistema così eterogeneo³³⁰. Per queste ragioni, la definizione degli obiettivi a carico di ogni Stato membro è un'operazione molto delicata.

³²³ Premesso che la direttiva 2009/28/CE non ha apportato innovazioni significative relativamente al parametro sul quale l'obiettivo finale va calcolato (si veda art. 5 direttiva 2009/28/CE), in dottrina vi è chi contesta tale scelta. Si veda, ad esempio, E. PEDROCCHI, A. ROTA, "Pacchetto 20-20-20": osservazioni sul metodo di calcolo della quota da fonti rinnovabili, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell'energia*, 2009, pp. 70-74.

³²⁴ COM(2014) 15, p. 5.

³²⁵ Doc. EUCO 169/14.

³²⁶ Il valore percentuale di quest'ultimo obiettivo è solo del 10% perché, per usare le parole della Commissione europea: "I biocarburanti sono più costosi di altre forme di energie rinnovabili, ma sono attualmente l'unica forma di energia rinnovabile che permetta di affrontare le sfide energetiche nel settore dei trasporti, fra cui la dipendenza quasi esclusiva del settore dal petrolio, e il fatto che in questo settore le riduzioni delle emissioni di gas serra sono particolarmente difficili da realizzare". Cfr. COM(2006) 848, p. 11.

³²⁷ Per l'Italia è del 17%.

³²⁸ Si vedano l'art. 3, secondo comma e l'allegato I, B della direttiva 2009/28/CE.

³²⁹ COM(2014) 15, p. 5, ma anche doc. EUCO 169/14, par. 3.

³³⁰ Non a caso, l'obiettivo riferito alle rinnovabili è stato il più ostico da fissare tra quelli contenuti nel pacchetto su clima ed energia, proprio a causa delle divergenze tra Stati che in materia di rinnovabili vantano approcci e risultati difformi. Si veda, ad esempio, R. BIANCHI, *La*

Agli Stati membri viene ora imposta l'adozione di un piano d'azione nazionale per le energie rinnovabili, secondo un modello stabilito dalla Commissione; i piani d'azione diverranno operativi solo se approvati dalla Commissione stessa. I piani d'azione, in pratica, contengono gli obiettivi e le strategie nazionali per le fonti rinnovabili e vincolano anche le realtà regionali e locali degli Stati membri³³¹.

Le considerazioni effettuate preludono all'aspetto dirimente circa l'evoluzione della disciplina. La direttiva 2009/28/CE ha determinato un radicale cambio di approccio nel settore delle rinnovabili, ora non più meramente programmatico, bensì precettivo; esso consegue a una più accurata valutazione dei costi e dei benefici delle fonti rinnovabili e risulta essere più incline alla soluzione adottata con il Trattato di Lisbona, ossia il trasferimento di competenze nazionali all'Unione nel settore dell'energia. Ne deriva una disciplina più uniforme, con più poteri in capo alla Commissione.

La direttiva 2009/28/CE è stata concepita in un'ottica di protezione dell'ambiente, come soluzione unilaterale in attesa dell'auspicato accordo globale vincolante sugli ulteriori impegni in materia di prevenzione dei cambiamenti climatici³³². Tale circostanza è significativa, anche perché l'Unione europea ha adottato una disciplina pregnante in un settore che fuoriesce dalle proprie competenze esclusive; nonostante ciò, l'Unione ha agito nel rispetto del principio di sussidiarietà (e del principio di proporzionalità) perché gli obiettivi, che erano già stati definiti nel 2007, non potrebbero essere sufficientemente raggiunti dai soli Stati membri³³³.

“rivoluzione energetica” dell’Unione europea e il “compromesso storico” sulle fonti rinnovabili, in Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali, 2007, p. 512.

³³¹ Proprio gli enti locali saranno attori di primo piano nel sistema che regola le fonti rinnovabili, soprattutto data la vicinanza di questa realtà ai cittadini e alla conseguente capacità di indirizzare individui o gruppi di individui verso l'adozione di comportamenti “sostenibili”. Si veda anche V. CENCIC, R. JODICE, E. TOMASINSIG, *Il Pacchetto clima, la pianificazione energetica e il ruolo degli enti locali*, in *Ambiente risorse salute: rivista mensile del Centro studi “L'uomo e l'ambiente”*, 2009, p. 42 e p. 46.

³³² La direttiva 2009/28/CE si fonda principalmente sull'art. 175 dell'ex TCE (oggi art. 192, TFUE); sta di fatto, però, che la direttiva non ha un'unica base giuridica, perché l'atto fa riferimento anche all'ex art. 95 TCE, oggi art. 114 TFUE. Alcuni autori, tra i quali si segnala soprattutto QUADRI, ritengono che in realtà la direttiva 2009/28/CE si fondi anche sul nuovo art. 194 TFUE, che introduce il nuovo titolo sull'energia. Si vedano S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, pp. 854-855; S. QUADRI, *Energia sostenibile: diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, 2012, pp. 154-155.

³³³ Sul punto si veda anche S. QUADRI, *Lineamenti di diritto internazionale delle fonti di energia rinnovabile*, Napoli, 2008, pp. 69-70. In questa sede ci si limita a ribadire l'importanza del

Anche se il settore delle rinnovabili è regolato prevalentemente a livello sovranazionale, permangono alcune attribuzioni a favore degli Stati membri.

Se, come precisato, gli obiettivi contenuti nella direttiva sono vincolanti, poiché devono essere raggiunti entro il termine previsto, gli Stati membri mantengono la libertà di scegliere le misure più appropriate; non vi sono obblighi neppure in merito alla suddivisione dei contributi nazionali ad ogni ambito settoriale, ad eccezione dei trasporti³³⁴. Similmente, ogni Stato membro detiene la facoltà di decidere come disciplinare le varie tipologie di rinnovabili in vista dell'obiettivo impostogli dall'Unione.

Il rischio, allora, è che nei livelli nazionali si creino sistemi di supporto eccessivamente disomogenei³³⁵; onde evitare che si ripropongano le problematiche a lungo sperimentate, urge che la legittima libertà riservata agli Stati membri non pregiudichi il ruolo preponderante dell'Unione (anche perché le rinnovabili sono in corso di integrazione nel mercato interno)³³⁶.

Esistono anche altre incognite. Teoricamente, per gli Stati membri non sarà affatto agevole conformarsi alla legislazione europea nei tempi richiesti³³⁷ e il fatto che non tutti gli Stati abbiano provveduto a recepire puntualmente la direttiva 2009/28/CE, ad esempio, è un segnale allarmante. La Polonia e Cipro, al termine di procedure di infrazione *ex art.* 258 TFUE, sono stati rinviati davanti alla Corte di giustizia dell'Unione, a causa della mancata applicazione di una

fondamento della direttiva, che resta in primo luogo l'esigenza di protezione dell'ambiente, nonostante i risvolti che l'atto produce sul settore dell'energia (oggi, una politica dell'Unione).

³³⁴ Tra le motivazioni di questa eccezione si segnalano il maggiore aumento di emissioni che caratterizza tale settore e l'elevato costo dei biocarburanti, che sarebbero la principale soluzione da applicare ai trasporti.

³³⁵ Si confronti anche l'opinione di ERMACORA, in F. ERMACORA, *Promozione dell'energia da fonti rinnovabili nell'Unione europea. Quadro normativo, attuazione e prospettive*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, pp. 726-727. Puntualmente, tali problemi si sono fatti registrare nei primi anni di applicazione della direttiva 2009/28/CE e la relazione della Commissione pubblicata nel marzo 2013 tradisce vari motivi di perplessità. Si veda la Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Relazione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili", doc. COM(2013) 175, del 27 marzo 2013.

³³⁶ Quest'ultimo aspetto, suscita considerazioni per il periodo al di là del 2020. Si confronti Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo", doc. COM(2012) 271, del 6 giugno 2012. Si veda anche A. MATTERA, *Énergie et environnement. Énergie renouvelables: la Commission confirme l'intégration du marché et la nécessité de la croissance au-delà de 2020*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2012, pp. 324-326.

³³⁷ Sul punto, ad esempio, si veda S. BORGHESI, *La politica europea per i cambiamenti climatici: aspetti critici*, in *QA: la questione agraria*, 2011, pp. 104-106.

direttiva sulle energie rinnovabili³³⁸; inoltre, sono stati indirizzati pareri motivati a molti Stati membri, ritenuti responsabili di non aver informato la Commissione del recepimento completo della direttiva: si tratta di Estonia, Finlandia, Italia, Irlanda, Lettonia, Olanda, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria. L'inadempienza di uno o più Stati è difficilmente scongiurabile, ma deve essere limitata per evitare ripercussioni negative sull'avvicinamento all'obiettivo generale dell'Unione.

A tal fine, la direttiva 2009/28/CE ha istituito alcuni meccanismi di flessibilità per rendere economicamente più efficaci le misure adottate dagli Stati membri³³⁹.

Da ultimo, conviene riflettere sulle possibili contraddizioni pratiche tra l'azione esterna dell'Unione e l'adozione della direttiva 2009/28/CE. Da un lato, un'Unione europea in grado di soddisfare in maniera più autonoma il suo fabbisogno energetico sarebbe sempre meno indotta a procurarsi energia all'esterno; lo stesso varrebbe anche per alcuni Stati membri. Le sorti di accordi internazionali aventi ad oggetto l'approvvigionamento energetico per Stati membri dell'Unione da Stati terzi che sono al contempo noti fornitori di energia diverrebbero incerte; anche i partenariati energetici che l'Unione ha instaurato con Stati terzi, in particolare con i Paesi ai quali si indirizza la sua politica di vicinato potrebbero essere condizionati³⁴⁰. Per altro verso, alcuni Stati membri potrebbero sentirsi indotti a far prevalere gli obblighi contenuti nei trattati di cui sono parte, ad eventuale scapito dei progressi imposti dalla direttiva 2009/28/CE e dell'effettività del diritto dell'Unione europea³⁴¹.

³³⁸ L'Italia, invece, ha attuato la direttiva solo nel 2011.

³³⁹ Questi meccanismi, basati soprattutto su cooperazioni tra Stati, sono piuttosto simili a quelli previsti dal Protocollo di Kyoto per facilitare l'attuazione degli impegni vincolanti assunti dagli Stati parti. La Commissione mantiene un potere di controllo molto intenso, perché le soluzioni offerte da questi meccanismi devono esserle notificate di volta in volta; spesso si tratta di una condizione necessaria affinché esse possano sortire effetti per gli Stati membri coinvolti. Quanto alle tipologie dei meccanismi in questione, si segnalano trasferimenti statistici (art. 6 della direttiva 2009/28/CE), la possibilità di armonizzare, anche solo in parte, i regimi di sostegno nazionali in materia di rinnovabili (art. 11) e la realizzazione di progetti congiunti relativi alle rinnovabili che coinvolgano, se del caso, anche Stati terzi (artt. 7-10).

³⁴⁰ In merito a tale argomento, si invita a consultare G. BAGHAT, *Strategia dell'Europa in tema di sicurezza energetica*, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell'energia*, 2010, pp. 42-52.

³⁴¹ Al tempo stesso, non bisogna trascurare l'accresciuto ricorso alle fonti rinnovabili in molti Stati terzi. Chiaramente, la diffusione del cambiamento non si sta estendendo in maniera omogenea e uniforme, ma è stato appurato che alcuni Paesi "strategici" nello scacchiere dell'azione globale in materia di prevenzione dei cambiamenti climatici (si pensi a Brasile, Cina, India) si sono attivati da tempo per favorire investimenti sostanziosi nel settore delle rinnovabili. Per dati e considerazioni relativi al periodo che ha anticipato il lancio del pacchetto su clima ed energia, si veda, ad esempio, P. PAESANI, *Energia rinnovabile, finanza e sostenibilità. Quadro globale ed evoluzione recente*, in *Energia, ambiente e innovazione: bimestrale dell'ENEA*, 2008, pp. 48-54.

In definitiva, una riforma giuridica del settore delle rinnovabili era necessaria, ma i rischi che potrebbero inficiare il nuovo sistema non possono essere sottaciuti, né sottovalutati.

2.3. L'efficienza nell'impiego delle risorse: in particolare, l'efficienza energetica

L'uso efficiente delle risorse naturali è un'ulteriore e imprescindibile componente dell'economia verde, al punto che è divenuta l'oggetto di una delle iniziative faro della strategia *Europa 2020*³⁴². Affinché l'azione complessiva dell'Unione agli effetti dell'economia verde sia coerente, anche questo settore deve essere sottoposto ad obiettivi minimi e giuridicamente vincolanti³⁴³.

Prima di procedere oltre, preme effettuare una precisazione. Ai fini della presente ricerca e sulla scorta di quanto esposto fino a questo punto, conviene restringere il campo d'indagine all'economia verde quale strumento per perseguire lo sviluppo sostenibile (attraverso la limitazione degli effetti nefasti dei cambiamenti climatici) e quindi soffermarsi su un aspetto specifico dell'efficienza nell'uso delle risorse: l'efficienza energetica³⁴⁴.

Fatta questa premessa, è bene rilevare da subito che l'efficienza nell'uso delle risorse, segnatamente l'efficienza energetica, è una tematica che l'Unione ha affrontato in più occasioni; tuttavia, l'approccio posto in essere è risultato lacunoso e inadeguato, a cominciare da un dato terminologico e concettuale.

³⁴² Si veda anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020", doc. COM(2011) 21, del 26 gennaio 2011.

³⁴³ In merito alla riconduzione dell'efficienza delle risorse all'economia verde, è esemplificativa la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", doc. COM(2011) 571, del 20 settembre 2011. Si vedano in particolare pp. 3-6. Inoltre, tra i vari dati significativi a disposizione per sostenere la strumentalità dell'efficienza delle risorse alla crescita e all'occupazione, soprattutto con riguardo al mercato delle tecnologie ambientali, si riporta quanto affermato dalla Commissione europea: "(o)ur core environmental industries active in the fields of pollution management and control, waste collection and treatment, renewable energy and recycling have a combined turnover of over 300 billion euro; provide nearly 3.5 million jobs, and have impressive global market shares of 30-40%. This sector is growing at annual rates of more than 8% in a global market predicted to reach four trillion euro by the middle of the decade and is offering many new and skilled green jobs". Si veda Commissione europea, MEMO/11/43, intitolato "Resource-efficient Europe", del 26 gennaio 2011, p. 2.

³⁴⁴ Si precisa sin d'ora che l'efficienza energetica costituisce uno dei risultati della politica ambientale dell'Unione. A tal proposito si veda la Comunicazione della Commissione intitolata: "Efficienza energetica: conseguire l'obiettivo del 20%", doc. (2008) 772, del 13 novembre 2008, p. 5.

L'efficienza energetica è stata spesso confusa con il risparmio energetico, quantunque i due concetti non coincidano. L'utilizzo improprio di un'espressione al posto dell'altra appare ancora più sorprendente perché la Commissione europea sembra consapevole di tale divergenza; per dirla con le parole della Commissione:

“(t)ecnicamente per "efficienza energetica" si intende l'utilizzo di meno energia mantenendo un livello equivalente di attività o servizio economici; "risparmio energetico" è un concetto più ampio che comprende anche la riduzione del consumo mediante cambiamenti di comportamento o una diminuzione dell'attività economica. In pratica i due concetti sono difficili da distinguere e, come nella presente Comunicazione, i termini sono spesso usati in modo intercambiabile”³⁴⁵.

La confusione terminologica si è accompagnata a una regolamentazione frammentaria dell'efficienza energetica. La Comunità ha prediletto un approccio dapprima marcatamente settoriale, riscontrabile nella produzione di varie direttive aventi campi d'azione eterogenei, tra loro accomunate dallo scopo di pervenire ad un grado più alto di efficienza energetica³⁴⁶. In seguito, l'ampliamento della

³⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Piano di efficienza energetica 2011”, doc. COM(2011) 109, dell'8.3.2011, p. 2. Tra gli altri esempi a disposizione, si riporta un comunicato stampa del Parlamento europeo, in cui si sostiene che il pacchetto su clima ed energia si riferisca al risparmio energetico piuttosto che all'efficienza energetica: si veda il seguente link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081216IPR44857+0+DOC+XML+V0//IT>. Alcuni autori si sono soffermati sulla tendenza dell'Unione europea a confondere (più o meno volutamente) i due concetti, anche se, a dispetto della commistione di elementi, l'Unione col tempo ha preferito spostare l'attenzione dal risparmio energetico all'efficienza energetica. Secondo tali opinioni i motivi di questa anomalia sarebbero da riscontrarsi nell'esigenza di incrementare la produttività tramite una riduzione dei costi ed un aumento della domanda, mettendo però a repentaglio i più volte dichiarati obiettivi in tema di sostenibilità. Si veda, ad esempio, F. VOLPE, *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell'Unione europea: una confusione insostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, pp. 139-150. A dire il vero, parlare di efficienza energetica o di risparmio energetico indifferentemente è erraneo; non è affatto scontato che al risparmio energetico sia per forza associato un incremento dell'efficienza energetica. Tutto questo genera poi manifestazioni diverse nel mercato, giacché è presumibile che la domanda di servizi energetici (tra i quali spiccano quelli direttamente preposti al miglioramento della qualità ambientale) risenta in un senso o nell'altro della strategia scelta a monte. Per ulteriori informazioni sulle implicazioni economiche della problematica in discorso, si veda K. GILLIGAM, R. G. NEWELL, K. PALMER, *Politica ed economia dell'efficienza energetica*, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell'energia*, 2010, pp. 34-47.

³⁴⁶ Si riportano alcuni esempi: la direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia, in GUUE L 1/65-71, del 4 gennaio 2003 (in particolare l'art. 5); la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, in GUUE L 176/37-56, del 15 luglio 2003; la direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, in GUUE L 52/50-60, del 21 febbraio 2004; la direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante modifica della direttiva 92/42/CEE del Consiglio e delle direttive 96/57/CE e 2000/55/CE del

legislazione dell'Unione attraverso la direttiva 2006/32/CE³⁴⁷ ha prodotto una situazione di perdurante contrasto tra una norma giuridica che fissava obiettivi più blandi rispetto a quelli indicati poco tempo dopo nel Piano d'azione sull'efficienza energetica³⁴⁸ e nel pacchetto su clima ed energia.

Per di più, il nuovo obiettivo della riduzione del consumo di energia per produrre un aumento del 20% dell'efficienza energetica non è stato espresso come vincolante. Nel pacchetto su clima ed energia mancano atti legislativi in materia di efficienza energetica, anche perché il Consiglio europeo del 2007 e la Commissione si sono limitati ad affermare un obiettivo quantitativo senza dotarlo di un'esplicita efficacia vincolante³⁴⁹.

L'assenza di obblighi giuridicamente vincolanti per l'efficienza energetica nel novero delle direttive adottate nel 2009 ha rappresentato una lacuna preoccupante, visto che le misure concernenti la riduzione delle emissioni di gas serra, l'intensificazione dell'uso delle rinnovabili e l'efficienza energetica dovrebbero avanzare di pari passo, in quanto disciplinano settori interconnessi³⁵⁰.

Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 191/ 29-58, del 22 luglio 2005. Al riguardo, si veda anche B. POZZO, *Le politiche*, cit., pp. 50-58.

³⁴⁷ Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio, in GUUE L 114/64-85, del 27 aprile 2006.

³⁴⁸ COM(2006) 545. Il Piano d'azione si riferiva al periodo 2007-2012.

³⁴⁹ Consiglio europeo, doc. 7224/07. Si noti che il Consiglio "sottolinea la necessità di aumentare l'efficienza energetica nell'UE in modo da raggiungere l'obiettivo di risparmio dei consumi energetici dell'UE del 20% rispetto alle proiezioni per il 2020, come stimato dalla Commissione nel suo Libro verde sull'efficienza energetica, e invita gli Stati membri a far buon uso, a tal fine, dei loro piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica" (p. 20); invece, se si considerano, ad esempio, le fonti rinnovabili, il Consiglio ha fissato "un obiettivo vincolante che prevede una quota del 20% di energie rinnovabili nel totale dei consumi energetici dell'UE entro il 2020" (p. 21). Si veda anche COM(2008) 772, p. 3: "(i) leader europei hanno sottolineato la necessità di rafforzare l'efficienza energetica nell'ambito degli obiettivi "20-20-20" per il 2020: riduzione del 20% del consumo di energia primaria dell'UE, un obiettivo vincolante del 20% di riduzione delle emissioni di gas serra e 20% di energie rinnovabili entro il 2020. La riduzione delle emissioni di gas serra e gli obiettivi stabiliti per le energie rinnovabili comportano dei miglioramenti dell'efficienza energetica e, viceversa, un intervento ambizioso in materia di efficienza energetica contribuirà in modo significativo al conseguimento dell'obiettivo comunitario in materia di clima, in particolare nell'ambito della decisione sulla condivisione degli sforzi".

³⁵⁰ Il legame tra fonti rinnovabili ed efficienza energetica è inestricabile, poiché un settore implica l'altro, specie nella strategia generale volta ad affrontare la questione dei cambiamenti climatici. Sul punto si veda anche M. VIO, *Efficienza energetica e fonti rinnovabili: facce diverse della stessa medaglia*, in *Energia, ambiente e innovazione: bimestrale dell'ENEA*, 2012, pp. 25-26. Si è anche affermato che l'obiettivo relativo alle fonti rinnovabili sia posto per determinare una riduzione dei consumi complessivi finali dell'uso di energia, anche se il rapporto in questione pare legare le rinnovabili al risparmio energetico, più che all'efficienza energetica. Si veda L. BENEDETTI, G. MONTANINO, S. MORELLI, A. RACCHETTI, *Lo sviluppo delle rinnovabili nel settore elettrico verso il traguardo del 2020*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2010, p. 31. Ovviamente, la concezione tecnica e politica del rapporto tra fonti rinnovabili ed efficienza energetica, non può che ripercuotersi sugli aspetti giuridici, con tutte le conseguenze del caso.

L'impostazione prevalentemente politica della strategia sull'efficienza energetica avrebbe potuto privare di effettività i progressi ottenuti negli altri campi d'azione dell'economia verde: difficilmente la qualità ambientale potrebbe trarre giovamento da misure che, pur tendendo a ridurre l'inquinamento, non si accompagnino a una generale diminuzione della domanda e del consumo di energia³⁵¹.

Il testo legislativo con cui l'Unione ha finalmente reso la normativa sull'efficienza energetica più aderente alle necessità derivanti dall'economia verde è la direttiva 2012/27/UE³⁵². L'atto, adottato con ritardo, è stato approvato con una larghissima maggioranza al Parlamento europeo. Se non altro, è stato colmato un vuoto normativo che appariva del tutto incongruente con i contenuti dei recenti documenti non vincolanti emanati dall'Unione in materia e con le predette modifiche apportate ai Trattati istitutivi: su tutte, l'istituzione della politica energetica dell'Unione.

La direttiva 2012/27/UE si applica a tutti gli stadi del ciclo dell'energia, dalla trasformazione all'uso finale, e segue fondamentalmente due direttrici. Essa stabilisce un quadro comune per la promozione dell'efficienza energetica nell'Unione Europea attraverso il taglio dei consumi di energia primaria del 20% entro il 2020; all'obiettivo generale vengono associati obiettivi indicativi minimi per ogni Stato membro³⁵³.

³⁵¹ Sulla mancata adozione di atti giuridicamente vincolanti in materia di efficienza energetica nel complesso del pacchetto su clima ed energia, si vedano anche le critiche avanzate in A. MOLOCCHI, *La strategia energia-clima europea nel contesto globale e le sue implicazioni per l'Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2009, pp. 13 e 16. Il discorso, in realtà, dovrebbe essere esteso al diritto ambientale europeo, poiché ultimamente la produzione di direttive e regolamenti volti alla tutela dell'ambiente ha ceduto il passo a documenti di diverso tenore e comunque non vincolanti, soprattutto comunicazioni della Commissione. L'efficienza delle risorse, a parere di vari autori, ha risentito di tale andamento, nonostante l'approccio dedicato a questo settore sia mutato col tempo, passando da settoriale a integrato. Per maggiori considerazioni su questa problematica, si veda L. ECCHER, *La strategia europea per la gestione delle risorse naturali quale esempio di nuovi sviluppi nel diritto ambientale europeo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, pp. 485-491.

³⁵² Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, in GUUE L. 315/1 – 56, del 14 novembre 2012. Sulla direttiva in questione si veda anche M. PETRACCA, *La direttiva 2012/27 UE: un concreto passo in avanti verso il miglioramento della resa energetica in Europa*, in www.ambientediritto.it, 2013.

³⁵³ La direttiva distingue puntualmente tra efficienza energetica e risparmio energetico: la prima consiste nel "rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l'immissione di energia"; il secondo, invece, è la "quantità di energia risparmiata, determinata mediante una misurazione e/o una stima del consumo prima e dopo l'attuazione di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, assicurando nel contempo la normalizzazione delle condizioni esterne che influiscono sul consumo energetico". Artt. 2, 4) e 2, 5) della direttiva 2012/27UE.

Parallelamente, il legislatore dell'Unione ha posto l'accento sul mercato interno, in coerenza con gli obiettivi fondamentali di *Europa 2020*. Con la direttiva 2012/27/UE l'Unione si è proposta di rimuovere gli ostacoli intrinseci del mercato dell'energia e di superare quelle carenze che frenano l'efficienza nella fornitura e nell'uso dell'energia: in definitiva, spendere meno energia per avere gli stessi prodotti e servizi.

Punti focali sono la promozione di servizi energetici e l'inserimento delle PMI in tale mercato; ciò comporta, a tenore della direttiva, oneri in capo agli Stati membri³⁵⁴, che divengono attori imprescindibili per lo sviluppo del mercato dei servizi energetici e delle tecnologie a tutela dell'ambiente. La direttiva getta le basi per una pianificazione più completa e lungimirante sull'efficienza energetica³⁵⁵. Il nuovo atto è destinato a migliorare la competitività dell'industria e a rilanciare la crescita economica con la creazione di posti di lavoro, in ossequio alle intenzioni che muovono *Europa 2020*³⁵⁶.

In conclusione, la nuova direttiva sull'efficienza energetica rappresenta un'auspicata evoluzione, sia per il suo carattere vincolante, sia per l'ampiezza dei contenuti e delle misure sottese all'obiettivo da realizzare. L'Unione si è avvalsa dei poteri previsti dai trattati istitutivi in un settore che obiettivamente non può essere affidato in prevalenza alle discipline nazionali. Questa nuova maniera di affrontare la questione dell'efficienza energetica è più in sintonia con il modello di *governance* dell'economia verde.

La proverbiale ritrosia degli Stati membri ad accelerare i progressi in questo campo sembra essersi attenuata, almeno nelle intenzioni, ma solo la prassi che risulterà negli anni a venire potrà consentire di valutare l'effettività dei progressi compiuti³⁵⁷.

2.4. Brevi cenni circa la nuova disciplina sui rifiuti

Per ragioni di completezza, occorre accennare anche alla nuova disciplina europea sui rifiuti.

³⁵⁴ Direttiva 2012/27UE, art. 18.

³⁵⁵ Ad esempio, edilizia, trasporti e industria sono trattati nel medesimo atto.

³⁵⁶ Si prevede che nel mercato la domanda di nuovi tecnici, che abbiano competenze in materia di efficienza energetica, sarà sostenibile. In particolare, la direttiva enfatizza l'importanza della riqualificazione energetica nel settore civile e nelle piccole e medie imprese.

³⁵⁷ Salve le eccezioni *ex art. 28*, il termine per il recepimento della direttiva 2012/27/CE scade a giugno 2014.

La trattazione separata e più sintetica dell'argomento è giustificata dal fatto che la regolamentazione comunitaria dei rifiuti esula dal pacchetto su clima ed energia, dal quale derivano i regolamenti, le decisioni e le direttive adottate nei campi della riduzione delle emissioni inquinanti, delle rinnovabili e dell'efficienza energetica; e il collegamento tra economia verde e pacchetto su energia e clima è stato presentato come il criterio principale per la scelta degli atti normativi da analizzare in questo spazio.

Eppure, il settore dei rifiuti è notoriamente affine all'economia verde. Già i rifiuti in sé costituiscono una minaccia concreta alla salubrità ambientale; inoltre, il ciclo dei rifiuti si presta alla ridefinizione di attività che hanno impatto sull'ambiente (per il loro oggetto o per i modi di esercizio) e su sezioni del mercato dell'energia (si pensi alla trasformazione del rifiuto in energia pulita). Anche per queste ragioni la recente riforma operata dall'Unione con la direttiva 2008/98/CE³⁵⁸ (comunque contemporanea al pacchetto su clima ed energia) informa che "l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente"³⁵⁹.

A differenza degli altri atti legislativi di cui ci si è occupato nei paragrafi precedenti, la direttiva 2008/98/CE non pone obiettivi quantitativi vincolanti, né si riferisce a quelli di cui si è detto. La direttiva obbliga gli Stati membri, pur concedendo loro una discreta libertà di mezzi, a raggiungere i risultati migliori possibili nella prevenzione e gestione dei rifiuti. La gestione viene poi articolata in altre fasi, elencate in ordine gerarchico: preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, smaltimento. Le attività di gestione dei rifiuti possono essere esercitate da enti di vario tipo, purché autorizzati da autorità competenti, e devono rispondere a piani e programmi nazionali da comunicare alla Commissione e da adottare consentendo anche al pubblico di partecipare all'elaborazione.

Nell'arco della transizione a un'economia verde, la questione dei rifiuti merita una considerazione particolare anche in forza delle implicazioni giuridiche che sta avendo in vari Stati membri, tra cui l'Italia. Urge, a questo punto, avanzare un esempio decisivo.

³⁵⁸ Direttiva 2008/98/CE del parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GUUE L 312/3-30, del 22 novembre 2008.

³⁵⁹ Direttiva 2008/98/CE, considerando 6.

La maggior parte delle procedure di infrazione contro la Repubblica italiana hanno ad oggetto questioni ambientali, tra cui l'inadeguatezza di numerose discariche situate sul territorio nazionale. Non può quindi essere taciuta la sentenza resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea alla fine del 2014³⁶⁰: si tratta di una decisione per certi versi senza precedenti, che mette fine a una spirale di procedure *ex art. 258 TFUE* contro l'Italia, già culminate con l'emanazione sette anni avanti di una prima sentenza di mero accertamento dell'infrazione commessa³⁶¹. La pronuncia dei giudici dell'Unione non si limita a riconoscere la responsabilità dello Stato italiano per avere nuovamente omesso di adottare i provvedimenti necessari allo scopo di ottemperare alle incombenze dettate dal diritto europeo per la gestione dei rifiuti, ma accerta altresì che non è stata rispettata la suddetta sentenza del 2007; detto altrimenti, l'Italia è stata giudicata responsabile di avere violato da una parte il diritto derivato dell'Unione in materia di rifiuti e dall'altra l'art. 260, co. 1, TFUE. Ne è seguita una condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria, evento che già di per sé eccezionale, il cui ammontare è il più alto mai comminato da quell'istituzione³⁶².

3. L'economia verde e il sostegno finanziario dell'Unione europea.

Tra le tecniche che l'Unione europea sta sperimentando per concretizzare il passaggio a un'economia verde, la definizione di norme giuridiche e di vincoli multilivello non può essere l'unica.

Si è accennato più volte alla complessità del sistema ancora in corso di elaborazione, nonché all'onerosità delle riforme che dovranno essere condotte tanto presso l'Unione quanto nei ventotto Stati membri. La possibilità che per

³⁶⁰ Caso *Commissione contro Italia*, C-196/13, sent. del 2 dicembre 2014, non ancora pubblicata in *Racc.*

³⁶¹ Caso *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, C-135/05, sent. del 26 aprile 2007, in *Racc.* 2007 I-03475. Nella fattispecie, la Corte ha accertato che l'Italia, non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e dell'art. 14, lett. a)-c), della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti.

³⁶² La Repubblica italiana, oltre alle spese di lite e al pagamento di una somma forfettaria di € 40 milioni, è stata condannata a corrispondere alla Commissione europea "a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (...), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza".

alcuni di essi le tabelle di marcia e le velocità identificate dall'Unione divengano insostenibili sarebbe un rischio troppo alto se l'imposizione di norme giuridiche non fosse affiancata da altre forme di sostegno all'economia verde; e, in tal caso, gli ingenti sforzi messi in campo fino a questo momento risulterebbero vanificati.

Pertanto, assumono una valenza primaria anche tutti i fondi e programmi che l'Unione mette a disposizione dei destinatari che siano al contempo potenziali attori in grado di incidere sull'evoluzione dell'economia verde: la strategia dell'Unione prevede espressamente interventi di natura finanziaria provenienti “dall'alto” per contribuire a finanziare progetti o attività di rilievo nei settori che compongono l'economia verde.

Grazie all'apporto degli strumenti finanziari è possibile incentivare la realizzazione di progetti destinati a contribuire al raggiungimento di obiettivi fondamentali, come quelli del pacchetto su clima ed energia e di *Europa 2020*; il fine è realizzare un investimento duraturo, nella speranza di riuscire ad ammortizzare già nel medio periodo gli esuberanti economici a carico del bilancio centrale.

L'argomento che si sta introducendo acquista ancora più importanza all'indomani della definizione della programmazione finanziaria settennale per il periodo 2014-2020 e al riguardo conviene insistere sin da ora su un aspetto di rilievo. In precedenza, l'economia verde poteva essere abbracciata da alcuni fondi o programmi di matrice comunitaria per via dell'appartenenza di campi come ambiente o energia all'oggetto di tali strumenti; negli ultimi anni i collegamenti tra strumenti finanziari dell'Unione europea ed economia verde sono divenuti più evidenti³⁶³, tanto che a seguito della definizione del nuovo quadro finanziario si può notare una maggiore aderenza alle esigenze manifestate in *Europa 2020*.

La disponibilità e il corretto utilizzo di queste risorse dovrebbe poter svolgere un ruolo essenziale nel mercato dei servizi di economia verde: la creazione di nuovi servizi e la loro circolazione nel mercato interno sarebbero agevolate, anzi potrebbero addirittura venirsi a creare specifiche porzioni di mercato per queste tipologie di servizi.

³⁶³ Si veda, ad esempio, COM(2014) 440, cit.: il “Piano d'azione verde” per le PMI, si incentra sui finanziamenti a favore di queste realtà, per consentire loro di trarre vantaggio da ecoinnovazione e tecnologie verdi, così da conquistare nuovi spazi di mercato all'interno dei quali potranno essere messi in circolazione nuovi (o più) prodotti e servizi.

A chiusura del capitolo, quindi, si forniranno alcune considerazioni sui principali strumenti finanziari con cui l'Unione europea mira a sostenere la transizione a un'economia verde.

3.1. Il nuovo programma "LIFE" e il supporto pratico (ma anche teorico?) all'economia verde

Il primo strumento sul quale si vuole concentrare l'attenzione è il programma LIFE.

Si tratta di un programma di esperienza ultraventennale, l'unico che dal 1992³⁶⁴ è espressamente dedicato all'ambiente, come dimostra il costante uso dell'art. 192 TFUE come base giuridica dei regolamenti istitutivi degli strumenti "predecessori": per questo motivo, il programma LIFE è quello al quale si è fatto maggiore riferimento negli ultimi anni per finanziare iniziative di economia verde.

Nato come strumento articolato e complesso, il programma LIFE col tempo è stato razionalizzato, incrementato nella sua dotazione finanziaria totale e sottoposto a un sistema di gestione sensibilmente più decentrato rispetto alle origini, in quanto gli Stati membri vantano alcuni poteri che inizialmente non possedevano³⁶⁵.

³⁶⁴ La versione originaria del programma LIFE è contenuta nel Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L 206/1-6 del 22 luglio 1992.

³⁶⁵ A livello istituzionale e dottrinario si ritiene da tempo che le problematiche ambientali possano essere meglio gestite secondo un sistema prevalentemente accentrato, ma comunque caratterizzato da una sinergia tra la Commissione europea, gli Stati membri interessati e le parti economiche e sociali coinvolte. Si veda, ad esempio, W. LINDO, *LIFE: strumento comunitario per la difesa dell'ambiente*, in *Comuni d'Italia: rivista mensile di dottrina, giurisprudenza e tecnica amministrativa per amministratori e operatori dell'ente locale*, 1992, pp. 483-484. Un aspetto importante è stato la mancata delega del budget agli Stati membri. Effettivamente, la proposta iniziale della Commissione era orientata verso l'abbandono di una gestione centralizzata del nuovo programma (cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE +), doc. COM(2004) 621, del 29.9.2004, art. 5, secondo comma e Allegato III). Il fatto è che l'allargamento del 2004 avrebbe presumibilmente reso complicato e oneroso gestire direttamente dal centro il sistema dei finanziamenti: si riteneva, quindi, che sarebbe stato più conveniente consentire agli Stati membri di erogare i cofinanziamenti utilizzando un budget assegnato loro dalla Commissione sulla base di un Programma nazionale di lavoro preventivamente concordato. Si veda F. CAPPELLUTI, *Da Life Natura a Life+*, in F. CAPPELLUTI, A. COSENTINO, P. L. FIORENTINO, S. PICCHI, (a cura di), *Gli strumenti finanziari comunitari per l'ambiente*, in *Gazzetta ambiente: GA: rivista sull'ambiente e il territorio*, 2006, p. 35 e pp. 37-38. Tale ipotesi, però, è naufragata a causa, soprattutto, dell'opposizione del Parlamento. Si veda T. SALUCCI, *Approvato il nuovo Programma Life Plus (2007-2013) per l'Ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2007, pp. 719-720. Il Consiglio, invece, non era totalmente contrario a una simile proposta, come emerge dall'opinione relativa alla posizione comune che Parlamento e Consiglio hanno assunto per l'adozione del Regolamento 614/2007/CE (cfr. doc. 6284/06 ADD 1, del 14.6.2006, p. 5).

L'evoluzione del programma LIFE³⁶⁶ ricalca la progressiva importanza delle questioni ambientali nel diritto dell'Unione europea, fino a prendere di mira le esigenze sottese all'economia verde. Al riguardo, basti confrontare la posizione assunta dai principi generali di derivazione ambientale nell'oggetto delle versioni del programma, per comprendere come la rilevanza di integrazione ambientale e sviluppo sostenibile sia aumentata a mano a mano che lo strumento veniva modificato. Sulla scia dell'andamento indicato, ai fini della presente ricerca occorre soffermarsi brevemente su due aspetti contenutistici.

Il primo è rappresentato dalla questione dei cambiamenti climatici. La versione più recente del programma LIFE si è spinta oltre rispetto alle innovazioni riconosciute alla riforma del 2006 (che aveva condotto all'istituzione di LIFE+): oggi l'assistenza finanziaria alla lotta ai cambiamenti climatici non è solo una delle varie voci del programma, ma costituisce un autonomo sottoprogramma (denominato "Azione per il clima"³⁶⁷), che beneficia di circa un quarto della dotazione complessiva di LIFE. Tale emendamento risulta più congegnale alla disposizione che ha ampliato la politica ambientale dell'Unione europea a partire dall'adozione del Trattato di Lisbona, cioè l'art. 191, co.1, ultimo capoverso, che ha incluso la lotta ai cambiamenti climatici tra gli obiettivi ambientali dell'Unione.

Il secondo elemento che si desidera isolare è l'espreso riferimento all'economia verde in uno degli allegati al regolamento che ha istituito il nuovo programma LIFE: tra le priorità del sotto programma "Ambiente", alternativo al già citato sottoprogramma "Azione per il clima", vi sono quelle "relative all'efficienza nell'uso delle risorse (...), e all'economia verde (...)"³⁶⁸. Il dato testuale non consente di ricavare informazioni utili per chiarire il concetto di

³⁶⁶ La versione originaria del programma LIFE è stata modificata e avvicinata attraverso i seguenti atti: regolamento (CE) n. 1404/96 del Consiglio, del 15 luglio 1996, che modifica il regolamento (CE) n. 1973/92 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L 181/1-5 del 20 luglio 1996; regolamento (CE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L 192/1-10 del 28 luglio 2000; regolamento (CE) n. 1682/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUUE L 308/1-5 del 5 ottobre 2004; regolamento (CE) n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+), in GUUE L 149/1-17 del 9 giugno 2007. La versione più recente è contenuta nel regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007, in GUUE L 347/185-208 del 20 dicembre 2013.

³⁶⁷ Artt. 13-16 del regolamento 1293/2013/UE.

³⁶⁸ *Ibidem*, Allegato III, p. B, lett. c).

economia verde, ma inserire questa espressione nell'atto legislativo in commento potrebbe determinare conseguenze ambivalenti.

Ci si chiede allora come potranno essere giustificate nello specifico richieste di finanziamenti che tendano a promuovere l'economia verde e, parimenti, se l'oscurità del concetto possa essere fonte di decisioni controverse (o, perché no, arbitrarie) in merito all'erogazione o meno delle risorse del programma LIFE. Oppure, considerando la problematica da un altro punto di vista, seguire i finanziamenti concretamente erogati dall'Unione per sostenere iniziative richiamanti espressamente l'economia verde potrebbe essere un utile esercizio per comprendere meglio quali siano i contenuti di questo concetto ancora così incerto?

Pur in assenza di elementi conclusivi ricavabili da una pratica che ancora deve rivelarsi appieno, ci si sente di potere rispondere affermativamente a detti quesiti; di conseguenza, si ritiene che il programma LIFE agli occhi del giurista non debba apparire solamente come un utile strumento in vista del rimodellamento del mercato interno al fine di renderlo più ecologicamente orientato, ma si sostiene che analizzando i futuri sviluppi del programma si potranno raccogliere "indizi" che permetteranno di avere una visione più chiara dell'economia verde nell'Unione europea.

Non solo: l'allargamento del 2009, avvenuto in costanza LIFE+, e l'apertura del nuovo programma LIFE a un numero più cospicuo di Stati (Stati rientranti nella politica di vicinato, Stati candidati ad aderire all'Unione europea, Stati parti dell'Agenzia europea dell'ambiente, Stati "EFTA"), potrebbe riproporre confronti sul tema ed eventualmente spingere le parti ad assottigliare alcune delle divergenze e delle contraddizioni interne ed esterne registrate sin ora.

3.2. Altri fondi e programmi complementari al programma LIFE

Il programma LIFE anche nell'ultima versione introdotta nel sistema dell'Unione si conferma complementare ad altre leve finanziarie dell'Unione europea. Rispetto alla corrispondente norma del regolamento del 2007 (art. 9), l'art. 8 del regolamento 1293/2013/UE si è arricchito di un elemento significativo, in quanto il legislatore dell'Unione ha avuto cura di riportare alla disciplina

dettata dagli artt. 108 ss. TFUE tutti i “finanziamenti LIFE” che presentino i tratti distintivi degli aiuti di Stato a norma dell’art. 107, co. 1, TFUE.

Orbene, il sostegno all’ambiente è una voce importante di altri strumenti finanziari che generalmente sono considerati complementari al programma LIFE e che l’Unione europea mette a disposizione di obiettivi, i quali, nel loro insieme, coprono molteplici ambiti e settori. Se ne ricava che anche il supporto all’economia verde, in quanto necessità congiunta alla tutela dell’ambiente, è destinato a beneficiare dell’azione di questi fondi e programmi: è un’ulteriore dimostrazione della trasversalità che caratterizza la politica ambientale dell’Unione.

Tra i fondi complementari al programma LIFE vi sono i fondi strutturali e d’investimento europei (“SIE”), che il regolamento 1303/2013/UE³⁶⁹ disciplina nei loro aspetti comuni; dunque, è proprio a quest’atto legislativo che è il caso di riferirsi inizialmente.

Ai fini della presente tesi, ciò che più conta è evidenziare l’ampliamento della norma dedicata allo sviluppo sostenibile, che è l’art. 8 del regolamento sostitutivo. Se confrontato con l’art. 17 dell’atto abrogato, il nuovo art. 8 conferma appieno le linee evolutive dell’Unione nelle dinamiche sottese ad ambiente e sviluppo sostenibile, concentrandosi soprattutto sulla lotta ai cambiamenti climatici, che nel precedente regolamento 1083/2006/CE veniva ampiamente trascurata. A ciò vanno affiancate le disposizioni dell’allegato XI al regolamento, specialmente le voci compendiate dagli obiettivi tematici negli obiettivi tesi al passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, alla prevenzione e mitigazione dei cambiamenti climatici, oltre alla sostenibilità ambientale (obiettivi 4, 5 e 6): l’allegato insiste sul rafforzamento di quelli che nella sezione anteriore sono stati identificati come contenuti certi dell’economia verde, vale a dire l’abbattimento delle emissioni inquinanti, il potenziamento del ricorso a fonti di energia rinnovabile e l’efficienza nell’uso delle risorse con particolare riferimento all’efficienza energetica.

³⁶⁹ Regolamento (UE) n. 1303/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GUUE L 347/320-469, del 20 dicembre 2013.

Si ritiene che i contenuti appena riassunti³⁷⁰ confermino le conclusioni rassegnate allorché ci si è interrogati sulle componenti dell'economia verde; essi, inoltre, si distanziano dagli "ulteriori effetti" che si vorrebbero attribuire all'economia verde e che la Commissione europea ha (volutamente?) calcato nelle farraginose definizioni di "economia verde" delle quali si è discusso a suo tempo³⁷¹.

Scendendo nel particolare, quindi prendendo come riferimento i regolamenti che istituiscono alcuni dei fondi e programmi SIE, si possono apprezzare dettagli aggiuntivi di questa tendenza.

Il regolamento istitutivo del Fondo europeo di sviluppo regionale per la programmazione 2014-2020³⁷² è emblematico per vari motivi. In esso lo sviluppo sostenibile cessa di essere concepito esclusivamente come fine (aspetto che trapelava dal regolamento sostituito³⁷³) e acquista una valenza proattiva, al punto che si giunge ad affermare: "(i)l FESR contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile (...)"³⁷⁴. Interessante è anche l'esplicitazione delle priorità di intervento in un articolo a ciò preposto (art. 5), che finalmente, sul solco tracciato dall'allegato XI del regolamento 1303/2013/UE, racchiudono anche la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, oltre alla prevenzione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, a cui si aggiungono la preservazione e tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse.

³⁷⁰ Non è da escludere che alcuni di questi contenuti dovranno poi essere parzialmente riconsiderati. Solo per citare un esempio, la Commissione, seguita dal Consiglio europeo, negli ultimi tempi ha proposto di lasciare che siano gli Stati membri a decidere il rispettivo obiettivo nazionale in materia di rinnovabili. Si veda COM(2014) 15, p. 5 e doc. EUCO 169/14, par. 3. Se la circostanza si traducesse in un emendamento alla direttiva 2009/28/CE (in particolare all'art. 3 e all'allegato che fissa gli obiettivi nazionali), allora anche alcuni criteri di adempimento per ottenere finanziamenti "SIE" nel campo delle rinnovabili potrebbero attenuarsi.

³⁷¹ Cap. II, sez. 1.

³⁷² Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, in GUUE L 347/289-302, del 20 dicembre 2013.

³⁷³ Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, in GUUE L 210/1-11, del 31 luglio 2006. Cfr. art. 2, non a caso intitolato "Finalità".

³⁷⁴ Art. 2 del regolamento 1301/2013/UE.

Il nuovo Fondo di coesione³⁷⁵ si segnala non tanto per novità contenutistiche circa il possibile ambito dell'economia verde, quanto per un'apparente accrescimento dell'importanza di queste ultime. Comparando l'art. 2 dell'ultimo regolamento con l'art. 2 del precedente³⁷⁶ (entrambi disciplinanti l'ambito di intervento del fondo), si nota che, secondo la nuova versione, il fondo deve sostenere (tra l'altro) “gli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente”, mentre nella formulazione antecedente il punto era più articolato; tuttavia, ad oggi quanto riportato costituisce il principale campo di intervento, diversamente da prima, quando l'elencazione del vecchio art. 2 lasciava presagire che fosse stata accordata prevalenza alle reti transeuropee di trasporto e ai progetti prioritari di interesse comune individuati dalla decisione 1692/96/CE. Per il resto, l'atto che istituisce il nuovo Fondo di coesione riprende fedelmente le novità del più volte menzionato allegato XI al regolamento 1303/2013/UE³⁷⁷.

La tassonomia degli strumenti e programmi orientati (apertamente o meno) alla transizione verso un'economia verde prevede anche uno strumento di conio recente, chiamato “Orizzonte 2020” e adibito dall'Unione europea al supporto a favore di ricerca e innovazione. Nel regolamento che ha istituito “Orizzonte 2020”³⁷⁸ la transizione a un'economia verde diviene una delle linee dell'obiettivo specifico “Azione per il clima, ambiente, efficienza delle risorse e materie prime”, dato che va letto assieme all'intenzione del legislatore sovranazionale di convogliare almeno il 60% della dotazione del programma verso lo sviluppo sostenibile³⁷⁹.

Constatando l'iniziativa nella sua formulazione generale si ottiene che l'Unione europea è dell'idea di includere l'economia verde in una categoria più

³⁷⁵ Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, in GUUE L 347/281-288, del 20 dicembre 2013.

³⁷⁶ Regolamento (UE) n. 1084/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, in GUUE L 210/79-81 del 31 luglio 2006.

³⁷⁷ Art. 3, lett. a), b), c) del regolamento 1300/2013/UE.

³⁷⁸ Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE, in GUUE L 347/104-173, del 20 dicembre 2013. Si veda anche il Regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 dell'11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006, in GUUE L 347/81-103, del 20 dicembre 2013.

³⁷⁹ Considerando 10 del regolamento 1291/2013/UE.

ampia, concependola come uno strumento per affrontare sfide globali accomunate dall'esigenza di proteggere l'ambiente³⁸⁰; ma, scavando più in profondità, si nota che l'essenza dell'economia verde, desumibile dai fini ai quali le attività finanziabili sono preposte, appare orientata più che altro a questioni puramente interne, quasi come se perdesse parte della dimensione internazionale che le sfide di cui sopra (come la lotta ai cambiamenti climatici) necessariamente le conferiscono. Singolare, inoltre, è la separazione dell'obiettivo specifico su clima e ambiente da quello riguardante i miglioramenti attesi in campo energetico; tali obiettivi, all'esito di risultanze emergenti da numerosi documenti rilasciati dall'Unione, se potessero essere raffigurati apparirebbero l'uno (il secondo) come il sotto-insieme dell'altro, invece di essere concepiti in parallelo tra loro.

Ciò che conta maggiormente, però, è che dagli strumenti passati in rassegna le componenti dell'economia verde escono indubbiamente rafforzate, anche se soltanto analisi future sull'impatto di questi fondi e programmi potranno rivelare se e in quale misura essi si saranno rivelati utili al passaggio verso il modello oggetto di trattazione.

3.3. La Banca europea per gli investimenti (BEI) e i principali programmi ad essa collegati

Da ultimo, è utile considerare anche alcuni aspetti della BEI, data la sua influenza in campo ambientale e nel settore dell'economia verde.

La BEI è stata istituita nel 1957 con il Trattato di Roma³⁸¹ ed è attualmente di proprietà degli Stati membri dell'Unione europea. Il suo scopo principale è raccogliere denaro sui mercati dei capitali per concedere prestiti a un tasso d'interesse limitato, destinati a finanziare progetti coerenti agli obiettivi dell'Unione; la BEI offre, comunque, una gamma piuttosto vasta di servizi, quali crediti per grandi aziende e piccole e medie imprese, garanzie per istituti di varia

³⁸⁰ Allegato I al Regolamento 1291/2013/UE.

³⁸¹ Artt. 3 (j) e 129-130 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore l'1.1.1958 (Trattato CEE). Si veda anche il Protocollo sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti, allegato al Trattato CEE. Oggi le norme di diritto originario di riferimento sono gli artt. 308 e 309 TFUE, ma in generale il sistema ha subito cambiamenti. Si veda G. MARCHEGIANI, *The European Investment Bank after the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2012, pp. 70-78. Per ulteriori informazioni sugli aspetti istituzionali e organizzativi della BEI si veda, ad esempio, N. HACHEZ, J. A. WOUTERS, *Responsible Lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability*, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 49-57.

natura, capitale di rischio erogato direttamente a intermediari locali, assistenza tecnica.

Il raggio d'azione della BEI è sicuramente molto ampio: essa, infatti, non limita la sua attività di recupero di risorse e conseguente finanziamento agli Stati membri, ma si indirizza anche agli Stati che stanno negoziando l'entrata all'interno dell'Unione e a quelli che con l'Unione sono legati da accordi di partenariato (ad esempio gli Stati terzi dell'area mediterranea – EUROMED).

In via ulteriore, la BEI contribuisce ad alimentare il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), del quale essa è azionista di maggioranza; tale fondo, però, opera in maniera diversa, giacché, invece di realizzare investimenti o concedere prestiti, si rivolge a intermediari finanziari mettendo a disposizione fondi propri o provenienti dalla BEI o dall'Unione. Insieme, la Banca e il Fondo costituiscono il “gruppo BEI”.

L'impatto della BEI e del FEI sull'ambiente è, come detto, significativo³⁸², poiché tra le priorità degli organi in discorso vi sono la sostenibilità ambientale e un'intensa azione per il clima, più altre voci che sono strettamente legate a queste ultime: basti pensare alla centralità del settore dell'energia, attraverso azioni volte allo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto e per l'energia, nonché alla sostenibilità e sicurezza energetica. Parimenti, la BEI promuove molteplici iniziative saldamente incardinate nel quadro dell'economia verde. Se a ciò si aggiunge che l'attenzione della BEI è rivolta principalmente alle piccole e medie imprese, si può dedurre che tra le sue missioni vi è anche l'impulso alla circolazione di servizi verdi, tramite adeguati sostegni di natura finanziaria, per altro estesi su un territorio ben più vasto di quello dell'Unione.

Il ricorso alla BEI è auspicabile anche perché in determinati ambiti, come ad esempio quello delle energie rinnovabili, rappresenta un mezzo per ridurre gli oneri che a lungo hanno caratterizzato i finanziamenti in materia di economia verde, disincentivando la domanda di aziende attive nel settore.

Dalla collaborazione tra la Commissione europea e la BEI sono sorti altri fondi e programmi che si inseriscono nel contesto dell'economia verde applicata alla riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici.

Tra essi, è doveroso dare risalto al Fondo Europeo per l'Efficienza Energetica (EEEF), in quanto imprescindibile per l'avvicinamento agli obiettivi

³⁸² Si veda anche *ibidem*, pp. 60-72.

della strategia “20/20/20”. Il EEEF è stato messo in atto per favorire l'attenuazione dei cambiamenti climatici, assicurando il miglioramento dell'efficienza energetica e l'utilizzo di energia rinnovabile, così da ridurre l'emissione di gas a effetto serra; si tratta, dunque, di un fondo a finalità spiccatamente ambientali, palesemente correlato al programma “Energia intelligente-Europa II”, che agisce direttamente nel settore dell'energia, finanziando attività tipiche dell'economia verde.

A differenza degli altri strumenti finanziari considerati fino ad ora, il EEEF è una società d'investimento a capitale variabile³⁸³: si rivolge prevalentemente al settore pubblico, realtà locali e regionali incluse, sulla base di partenariati pubblico-privati, dai quali discendono investimenti diretti o direttamente rivolti a istituti finanziari. È interessante rilevare che, a causa della delicatezza dei settori di intervento, le tipologie di finanziamento dell'EEEF sono superiori alla media quanto a velocità e flessibilità³⁸⁴.

³⁸³ Si noti che il EEEF, nonostante sia stato formalmente istituito dalla Commissione europea, è stato previsto dalla legge lussemburghese sui Fondi di investimento specializzati, detta anche “legge SIF”, del 13 febbraio 2007, in seguito modificata. Il EEEF beneficia di un'elevata mole di contributi da parte della Commissione e della BEI, ma tra i suoi azionisti annovera anche la Cassa depositi e prestiti italiana.

³⁸⁴ Per il periodo 2007-2013 sono stati attivati anche altri strumenti speciali di sostegno al fine di migliorare la politica di coesione e di renderla più sostenibile. Ribadendo che, all'interno dell'Unione, la politica di coesione prevede in buona parte attenzione all'ambiente per una crescita sostenibile che sia foriera di maggiore occupazione, anche queste iniziative congiunte erano in parte destinate a contribuire al sostegno che l'Unione stessa intende fornire all'economia verde. Gli strumenti in questione sono: “JESSICA”, (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), che mira a promuovere lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di appositi investimenti; “JASMINE” (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe); “JASPERS” (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) e “JEREMIE” (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises). Per ulteriori approfondimenti si veda, ad esempio, E. BONGIOVANNI, P. CUGNOLA, V. VECCHI, *Finanziamenti comunitari: approccio strategico, progettazione e gestione*, Milano, 2006, pp. 149-155.

CAPITOLO III

Mercato interno e servizi di economia verde

Sezione 1. Gli strumenti di mercato rivolti alla diffusione dei servizi economia verde

1. Il mercato “per” l’economia verde: considerazioni preliminari – 2. Il sistema di scambio di quote di gas serra dell’Unione europea (ETS): cenni introduttivi – 2.1. La disciplina dell’Unione europea sull’ETS: aspetti salienti e problematiche della direttiva 2003/87/CE – 2.1.1. Le modifiche più significative apportate alla disciplina originaria dell’ETS: la direttiva 2004/101/CE – 2.1.2. La direttiva 2008/101/CE e l’estensione dell’ETS alle attività di trasporto aereo – 2.1.3. La direttiva 2009/29/CE e la riconducibilità dell’ETS all’economia verde – 2.2. Principali criticità dell’ETS: in particolare, il caso ATA e l’inasprimento dei rapporti tra ordinamento internazionale e dell’Unione – 2.3. Economia verde ed ETS: osservazioni e rilievi prospettici – 3. Gli “appalti verdi” e la riforma del 2014: una possibile evoluzione del rapporto tra economia verde e sistema concorrenziale dell’Unione – 4. Tassazione e sovvenzioni: l’economia verde come “pretesto” per una fiscalità (più) europea?

1. Il mercato “per” l’economia verde: considerazioni preliminari

L’importanza assunta dall’economia verde negli ultimi anni, tanto a livello internazionale quanto all’interno dell’Unione europea, comporta la necessità di garantire un’efficace diffusione dei servizi dei quali l’economia verde stessa si compone.

Come visto, le ragioni a fondamento di questa esigenza sono molteplici e tendono a convergere verso il fine generale del raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Ciò è ancor più vero per tutte quelle attività che mirano, nel limite del possibile, a contribuire alla riduzione delle conseguenze allarmanti derivanti da un aumento incontrollato dei cambiamenti climatici.

Sostenere il mercato dei servizi (ma anche dei prodotti) di economia verde è una sfida che l’Unione europea può e deve fare propria, in particolare se si considera il ruolo di guida che l’Unione sta assumendo in ambito internazionale con riferimento a questo settore. Indubbiamente, una robusta legislazione in materia resta cruciale per realizzare questo obiettivo, poiché tale porzione di

mercato non può prescindere da obblighi giuridici che gli Stati membri devono impegnarsi a rispettare (e a fare rispettare all'interno dei propri territori). A questo proposito, lo studio compiuto nel secondo capitolo della tesi induce ad avallare l'ipotesi che il diritto dell'Unione si insinuerà negli spazi di materie per le quali vige un regime di competenze concorrenti, scalfendo così i poteri normativi degli Stati membri in settori che, seppure con qualche temperamento, finiranno per essere armonizzati.

Tuttavia, un sistema basato esclusivamente sui tradizionali meccanismi di *command and control*, per quanto indispensabile, non può essere sufficiente per fare progredire ulteriormente l'economia verde³⁸⁵; quest'ultima, infatti, sottende trasformazioni di enormi proporzioni, che tra l'altro sono suscettibili di produrre risultati a medio o lungo termine.

Stanti queste condizioni, molti operatori potrebbero essere indotti a diffidare dall'intraprendere simili cambiamenti o potrebbero risultare economicamente o fattualmente incapaci di porli in essere. Non bisogna dimenticare che l'attuale crisi economica sta acuendo una situazione sempre più paradossale, data dal fatto che la carenza di risorse (e di investimenti) crea scetticismo anche verso un modello, come quello dell'economia verde, che, pur essendo tuttora in divenire, è al contempo considerato rilevante per generare una ripresa economica.

Pertanto, il passaggio a un'economia verde, e quindi l'incremento della circolazione dei relativi servizi, non può essere semplicemente imposto, ma deve risultare conveniente: l'approccio in esame, fondato sull'internalizzazione delle esternalità negative intende consentire anche al mercato (e non solo al legislatore) di condizionare i comportamenti di settore pubblico e privato, produttori e consumatori, affinché si sentano incentivati a operare quelle trasformazioni volte a condurre verso un commercio più sostenibile³⁸⁶. In sintesi, occorre che il rispetto

³⁸⁵ Si ricorda che l'economia verde si inserisce nel quadro delle problematiche ambientali e che il discorso relativo all'insufficienza di sistemi basati su meccanismi di comando e controllo per affermare, aumentare e migliorare la circolazione di servizi di economia verde va collegato all'esigenza di conseguire la protezione dell'ambiente anche attraverso strumenti di diversa natura. Sulla limitata efficacia di sistemi basati esclusivamente sul diritto positivo per trattare i problemi ambientali nel loro complesso cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pp. 336-340, M. BAGLIANI, E. DANSERO, *Politiche per l'ambiente: dalla natura al territorio*, Novara, 2011, p. 250. Per una sintesi sulla tutela dell'ambiente attraverso gli strumenti di mercato si veda, ad esempio, A. MASERA, *Diritto amministrativo e ambiente: materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto*, Napoli, 2011, pp. 79-87

³⁸⁶ Come sottolineato nel primo capitolo, la dimensione locale è essenziale per rispondere in maniera efficace ai problemi ambientali, inclusi i cambiamenti climatici. Sulla questione delle

delle norme che disciplinano l'economia verde sia sostenuto da appositi strumenti di mercato³⁸⁷; è allora su questo specifico aspetto che occorre impennare l'analisi da condurre.

Prima di confrontare possibili pro e contro di questo approccio è utile isolarne alcune peculiarità.

La faticosa ricostruzione del concetto e dell'essenza dell'economia verde ha dato luogo a constatazioni dalle quali trapelano la vastità e l'indeterminatezza del campo d'indagine. L'economia verde certamente presenta già alla radice forti interconnessioni tra ambiente ed energia, intesi rispettivamente come fine (immediato) e mezzo di una serie di dinamiche più ampie e complesse in cui la società nel suo insieme è chiamata a promuovere e realizzare uno sviluppo sostenibile. Queste basi teoriche non devono però affrancarsi dalla componente economica: per l'Unione europea i contenuti dell'economia verde, malgrado lo stato di evidente confusione che si registra in merito, devono essere altresì funzionali alle esigenze di crescita indicate in *Europa 2020*. Come si vede, ancora una volta sono in discussione tutti e tre i pilastri dello sviluppo sostenibile.

Ecco che quindi il mercato gioca un ruolo fondamentale in rapporto all'economia verde; ma è bene raffinare questa conclusione chiarendo da subito che il rapporto tra economia verde e mercato (interno) è multidirezionale e molto più pregnante di quanto si possa pensare a una prima e sommaria analisi.

Le trasformazioni economiche desiderate sono un effetto dell'instillazione dell'economia verde nel mercato interno attraverso la messa in circolazione di beni e servizi a basso impatto ambientale o capaci di favorire il miglioramento dei processi di produzione e consumo da questo punto di vista. Sta di fatto, comunque, che non si può parlare solamente di economia verde "per" il mercato o "nel" mercato; proporre un sistema aggiuntivo alla regolamentazione normativa

nuove esigenze di *governance* e ambiente si veda, ad esempio, R. LEWANSKI, *Governare l'ambiente: attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide e nuove tecnologie*, Bologna, 1997, pp. 28-29 e 32-33; F. BIANCHI, C. VIMBORSATI, *L'impatto delle sfide della globalizzazione e del cambiamento climatico sulla governance e i suoi processi di riforma: il modello di governance europea*, in M. CARLI, G. CARPIANI, M. CECCHETTI, T. GROPPI, T., A. SINISCALCHI (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008, pp. 435-439. Si capisce, allora, che non si può fare a meno del coinvolgimento diffuso dei vari portatori di interesse per dare corso alle molteplici attività in cui si sostanzia l'economia verde.

³⁸⁷ Elementi importanti in merito a tale esigenza (e tendenza) si possono rinvenire nei contenuti dell'ultimo Programma generale d'azione in materia ambientale, adottato di recente dall'Unione. Cfr. decisione 1386/2013/UE, cit.

per sostenere l'economia verde equivale a dire che esiste anche un'altra relazione: il mercato "per" l'economia verde.

Vale la pena menzionare già da ora un dato importante. Il ricorso a strumenti di mercato non è una novità assoluta da ricondurre per intero all'economia verde; l'Unione europea sin dagli anni '90, spinta dalla progressiva elevazione a rango di principi generali dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione ambientale, aveva caldeggiato l'affermazione di simili soluzioni, che di fatto divennero parte delle principali novità del quinto e sesto Programma di azione ambientale, oltre che oggetto di alcuni atti di diritto derivato. Ciò che va ricondotto alla scelta dichiarata di puntare sull'economia verde nel corso dei prossimi decenni è, piuttosto, l'accelerazione (ma anche la parziale rivisitazione) di una tendenza già in corso e adesso non più giustificata da finalità esclusivamente ambientali. Guarda caso, la necessità di insistere sull'uso di strumenti di mercato a favore della politica ambientale e di "altri fini connessi", benché avvertita da tempo, è stata ufficializzata all'indomani della definizione del noto "obiettivo 20/20/20"³⁸⁸, che ha segnato il momento di svolta dell'economia verde in ambito comunitario.

A margine delle osservazioni appena esposte, non è irrealistico affermare che il credito riscosso dagli strumenti di mercato per dare concretezza ed effettività all'economia verde in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile, rende l'idea del graduale mutamento circa il modo di concepire l'ambiente: si parla con maggiore insistenza di tutela ambientale come "dovere di solidarietà"³⁸⁹. Tale conclusione è il frutto di passaggi che si dipanano nel complesso dell'interazione tra i pilastri dello sviluppo sostenibile: il pilastro economico (rappresentato dal mercato) dovrebbe guidare quello sociale (rappresentato dai vari operatori ai quali si indirizzano gli strumenti di mercato) a compiere scelte tali da favorire la sostenibilità ambientale (altro pilastro); queste a loro volta avrebbero ricadute su economia (in quanto una maggiore sostenibilità ambientale favorirebbe un aumento generale della crescita) e società in generale (si pensi all'attenzione alle generazioni future e al principio dell'equità intergenerazionale).

³⁸⁸ Al riguardo, cfr. Commissione europea, Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi, doc. COM(2007) 140, del 28 marzo 2007.

³⁸⁹ Per maggiori approfondimenti, cfr. F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010, pp. 15-25.

Tanto detto, se l'intento dell'Unione europea è avvalersi di strumenti di mercato per favorire l'economia verde, questi rappresentano veramente una sorta di "panacea"? E quali potrebbero essere i punti di forza e i punti deboli di questo modo di intendere (e utilizzare) il mercato?

L'Unione europea è consapevole del fatto che, grazie agli strumenti di mercato, molti operatori (ad esempio imprese), potranno avvalersi di soluzioni più flessibili per rispettare, a costi inferiori, la normativa divenuta la base dell'economia verde nel diritto dell'Unione; tutto questo porterà anche a maggiori investimenti nell'innovazione per ridurre le problematiche ambientali e a un aumento dell'occupazione, creando posti di lavoro e nuove figure professionali³⁹⁰.

È probabile che l'esistenza di strumenti di mercato determini l'aumento della richiesta di servizi di economia verde da applicare alle varie fasi della produzione, ma anche al consumo; di conseguenza, è plausibile che l'economia verde diventi terreno fertile per il sorgere di nuove conoscenze e tecnologie, dunque di nuovi servizi o di servizi migliori. In questo modo il mercato dei servizi di economia verde beneficerebbe di una domanda più ampia, che a sua volta stimolerebbe l'offerta, in termini di qualità e quantità, di questi servizi. Tale mercato finirebbe con l'ampliarsi, sia in generale sia nelle sue suddivisioni interne e diverrebbe via via più funzionale.

Siccome al modello economia verde vengono affidate sfide ambientali di vaste proporzioni, su tutte la limitazione degli effetti dei cambiamenti climatici, e considerato che l'economia verde deve distinguersi per un grado superiore di partecipazione del pubblico, gli strumenti di mercato stanno ottenendo un seguito consistente anche per queste ragioni: si ritiene che possano fornire una risposta ulteriore a simili questioni rispetto ai sistemi di diritto positivo e implicano un

³⁹⁰ Cfr. doc. COM(2007) 140, cit. In questo libro verde la Commissione europea manifesta chiaramente l'intenzione di potenziare il ricorso a strumenti di mercato per raggiungere obiettivi ambientali, nel quadro della strategia per lo sviluppo sostenibile. Il perseguimento di tali obiettivi deve passare anche attraverso una politica energetica che consideri la questione dei cambiamenti climatici e la necessità di ridurre le emissioni di carbonio: "La nuova politica energetica e climatica decisa dall'Europa genererà nell'arco dei prossimi 10-15 anni una vera e propria nuova rivoluzione industriale. Richiederà un cambiamento sostanziale nel modo in cui l'Europa gestisce l'energia, con l'obiettivo finale di creare una vera economia a bassa emissione di carbonio. Diversi settori, a livello sia nazionale che europeo, dovranno contribuire e adattarsi affinché questo obiettivo ambizioso possa essere raggiunto. Gli strumenti di mercato daranno un contributo importante al conseguimento di un reale cambiamento tramite una modifica degli incentivi alle imprese e ai consumatori. Oltre a questa importante funzione a lungo termine, gli strumenti di mercato presentano anche importanti vantaggi fiscali, ambientali e allocativi (...)" (p. 18).

coinvolgimento più ampio della società civile, che dovrebbe essere orientata verso scelte favorevoli alla sostenibilità ambientale.

Spinta all'innovazione, stimolo alla concorrenza, fluidità nel mercato, valorizzazione della sostenibilità ambientale e maggiore partecipazione di attori della società civile alle dinamiche inerenti economia e ambiente sono speranze, tutto sommato fondate, riposte negli strumenti di mercato con cui l'Unione si è riproposta di accelerare il passaggio a un'economia verde. Eppure, non mancano opinioni più prudenti, che pare corretto seguire, data la straordinaria complessità degli obiettivi individuati e delle operazioni da realizzare per conseguirli.

Partendo dal presupposto che è arduo avere riscontri pratici immediati sulla bontà di tali strumenti, è tanto banale quanto pertinente rilevare che non è affatto certo che da essi discenderanno i predetti effetti positivi. Alla probabilità che accompagna il verificarsi di questi effetti fa da contraltare l'ingente mole di oneri a carico degli attori di volta in volta sottoposti alle logiche degli strumenti di mercato a presidio dell'economia verde, cosicché ipotetiche disfunzionalità di questi ultimi avrebbero conseguenze altamente negative.

Seguendo sulle osservazioni mosse da chi, giustamente, non considera gli strumenti di mercato come “la” soluzione definitiva, non vanno sottaciuti i rischi aggiuntivi che si celano dietro all'intricata architettura di alcuni di questi meccanismi. La loro complessità, infatti, potrebbe paralizzare uno dei valori aggiunti che gli si riconosce a livello teorico, ossia la maggiore flessibilità rispetto alla mera imposizione di obblighi giuridici.

In via ulteriore, gli strumenti di mercato volontari (come lo scambio di quote di emissione) riscontreranno il favore dei potenziali destinatari oppure sortiranno l'effetto contrario? E gli strumenti involontari (come tasse e imposte) saranno sostenuti da una disciplina idonea a evitare che essi vengano facilmente aggirati?

In virtù di queste premesse, nei paragrafi seguenti saranno esaminati individualmente gli strumenti di mercato più significativi per l'economia verde, mettendo in luce non soltanto la disciplina con cui vengono regolati, ma anche le specificità che li contraddistinguono. Tenuto conto dell'oggetto della tesi, l'attenzione sarà concentrata soprattutto sugli strumenti di mercato che operano in relazione alla riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici per apportare benefici all'ambiente.

2. Il sistema di scambio di quote di gas serra dell'Unione europea (ETS): cenni introduttivi

Il primo strumento di mercato correlato all'economia verde che ci si propone di analizzare è l'*Emissions Trading Scheme* (di seguito, "ETS"), ovvero il meccanismo di scambio di quote di gas serra attualmente in vigore nell'Unione europea.

In breve, l'ETS è un sistema esclusivamente interno dell'Unione, ma deriva dal diritto internazionale in materia di cambiamenti climatici, poiché costituisce una versione parzialmente rivisitata del meccanismo *Emission Trade* (ET) previsto dal Protocollo di Kyoto. Si tratta di uno dei meccanismi di flessibilità istituiti per concedere la facoltà di attuazione anche in via congiunta degli obblighi alle parti della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici che siano al tempo stesso destinatarie di vincoli di riduzione quantificabili³⁹¹. L'ETS, così come gli altri meccanismi di flessibilità disciplinati dal Protocollo di Kyoto, deve accompagnarsi, senza potersi sostituire integralmente, alle politiche nazionali di riduzione delle emissioni che ogni Stato obbligato deve mettere in atto per attuare correttamente il Protocollo³⁹².

Per dovere di precisione si anticipa che l'ETS sarà oggetto di una trattazione più ampia e articolata rispetto agli altri strumenti di mercato che verranno considerati di seguito.

³⁹¹ Il meccanismo ET è disciplinato dall'art. 17 del Protocollo di Kyoto. Per un quadro più approfondito sul sistema ET in generale, cfr. J. LEFEVRE, *Greenhouse Gas Emission Trading: a Background*, in M. BOTHE, E. REHBINDER (a cura di), *Climate Change*, cit., pp., 115-128. L'autore si occupa segnatamente delle tipologie di regimi, della questione dell'allocazione delle quote di emissione e dei gas oggetto di copertura del sistema; propone anche un'analisi degli argomenti favorevoli o contrari al sistema dello scambio di quote di emissione. Il sistema ET si è sviluppato negli anni successivi al 1997: si segnala R. BENWELL, *Linking as a leverage: emissions trading and the politics of climate change*, in P. G. HARRIS (a cura di), *The Politics*, cit., pp. 97-100. Il Protocollo di Kyoto ha istituito altri due meccanismi di flessibilità. Il primo consiste nell'attuazione congiunta (*Joint Implementation*, art. 6 del Protocollo) di progetti di contenimento delle emissioni che ciascuno Stato *ex Allegato I* può svolgere in un altro Stato appartenente allo stesso gruppo in ogni settore dell'economia attraverso attività di investimento: lo Stato investitore può così beneficiare di unità di riduzione di emissioni (ERUs), che quantificano in concreto le riduzioni effettive o le emissioni evitate. Il secondo strumento è denominato *Clean Development Mechanism* (art. 12 del Protocollo). Anch'esso presuppone la realizzazione, ad opera di uno Stato *ex Allegato I*, di un progetto congiunto di riduzione delle emissioni di gas serra; in questo caso, però, lo Stato ospite deve essere un Paese in via di sviluppo. A riduzioni effettive di emissioni corrisponderanno certificati di riduzioni di emissioni (CERs). I CERs potranno essere utilizzati come "bonus" per ulteriori emissioni nel proprio territorio.

³⁹² Per maggiori informazioni sul tema, cfr. A. S. TABAU, *La mise en oeuvre du Protocol de Kyoto en Europe. Interactions des contrôles internationaux et communautaires*, Bruxelles, 2011.

Le ragioni di tale scelta sono da rinvenire nei contenuti della ricerca. L'ETS è lo strumento di mercato che meglio si colloca nell'insieme di azioni realizzate dall'Unione per determinare il passaggio a un'economia verde, in particolare attraverso l'elaborazione di soluzioni urgenti alla questione dei cambiamenti climatici. Affianco a ciò, si avanza una seconda motivazione, ossia l'esistenza di una disciplina comunitaria più datata ed esaustiva in rapporto all'ETS, piuttosto che agli altri strumenti di mercato.

Pertanto, per analizzare l'ETS nell'ordinamento giuridico dell'Unione inizialmente si presenteranno le caratteristiche distintive dello strumento, quindi si darà conto di alcune criticità proprie dell'ETS, per poi prospettare l'impatto sul mercato interno, segnatamente sulla libera prestazione dei servizi connessi all'economia verde.

2.1. La disciplina dell'Unione europea sull'ETS: aspetti salienti e problematiche della direttiva 2003/87/CE

Con la direttiva 2003/87/CE³⁹³, conosciuta anche come “direttiva ETS”, l'allora Comunità europea ha creato³⁹⁴ un sistema per conformarsi agli obblighi internazionali assunti dalla Comunità stessa e dagli Stati membri per contrastare

³⁹³ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 Ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, in GUUE L 275/32-46, del 25 ottobre 2003. Si precisa che le finalità di carattere ambientale della direttiva dovranno essere bilanciate con esigenze economiche da tenere in debito conto, quali la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione (si veda il quinto considerando della direttiva ETS). Per un commento in dottrina sulla direttiva 2003/87/CE, si vedano in particolare R. DORNAU, *The Emissions Trading Scheme of the European Union*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects*, cit., pp. 417-430; D. MEADOWS, *The Emissions Allowance Trading Directive 2003/87/EC explained*, in J. DELBEKE (a cura di), *EU Environmental Law: the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Leuven, 2006, pp. 63-115; M. VILLA, *I meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto: opportunità e prospettive per le imprese italiane*, Milano, 2006; V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione: analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010, pp. 185-281; B. POZZO, *Il nuovo sistema di emissions trading comunitario: dalla direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla direttiva 2009/29/CE*, Milano, 2010. Per una sintesi esaustiva sull'ETS, si veda F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, pp. 1149-1182.

³⁹⁴ Giova precisare che i primi esempi di sistemi di negoziazione di permessi di inquinamento furono posti in essere negli Stati Uniti a cavallo tra gli anni '80 e '90; ad ogni modo, anche l'Europa aveva assistito all'istituzione di simili schemi nazionali a partire dal nuovo millennio, precisamente in Danimarca e nel Regno Unito. Si veda H. VAN ASSELT, *Emission Trading: The Enthusiastic Adoption of an "Alien" Instrument?* in F. BERKHOUT, D. HUITEMA, A. J. JORDAN, T. RAYNER, H. VAN ASSELT (a cura di), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, 2010, p. 126 e pp. 134-135. Comunque, i lavori sull'ETS dell'Unione sono iniziati ufficialmente con il libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea. Cfr. doc. COM (2000) 87 def. dell'8 marzo 2000.

gli effetti deleteri dei cambiamenti climatici³⁹⁵; anzi, si può sostenere che la Comunità, da questo punto di vista, abbia proceduto di pari passo con l'evoluzione del diritto internazionale, poiché la direttiva ETS è stata emanata prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto. L'avvio del sistema di scambio di quote di emissione è avvenuto all'inizio del 2005³⁹⁶, ma è stato previsto che gli obblighi da realizzare afferissero al secondo periodo di applicazione della direttiva ETS, il quadriennio 2008-2012; nonostante ciò, l'efficacia di tali obblighi è destinata a continuare anche successivamente, soprattutto alla luce della prolungata efficacia del Protocollo di Kyoto.

La direttiva ETS ha creato un mercato interno delle quote di emissione in attuazione dell'*Emissions Trading*, ovvero lo strumento flessibile di cui all'art. 17 del Protocollo di Kyoto; il sistema dell'Unione riprende numerosi elementi tipici del meccanismo del Protocollo, senza però appiattirsi sulla disciplina di quel modello. La direttiva ETS si inserisce nella politica ambientale dell'Unione: la base giuridica è l'art. 175 dell'*ex TCE*, oggi art. 192 TFUE.

Il punto da cui prendere le mosse nella disamina del sistema introdotto con la direttiva 2003/87/CE è l'oggetto in senso stretto di questo meccanismo. L'ETS si fonda sulla commercializzazione di beni puramente ideali: nel mercato delle emissioni circolano quote, cioè permessi a emettere gas serra³⁹⁷. Ogni quota di

³⁹⁵ È bene ricordare che la Comunità si era impegnata a conseguire, tra il 2008 e il 2012, una riduzione dell'8 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990.

³⁹⁶ Per ottenere dati recenti e più precisi, si possono consultare i valori relativi alle emissioni degli Stati membri dell'Unione al 2005 e ai quantitativi percentuali di riduzione o aumento al 2020 che sono contenuti in L. KRAMER, *EU Environmental*, cit., pp. 313-315, oppure i dati relativi all'ETS dell'Unione europea, Stato per Stato, nei periodi 2005-2007 e 2008-2012, contenuti in C. FRÄSS-EHRFED, *Renewable Energy*, cit. pp. 72-73.

³⁹⁷ La natura giuridica delle quote di emissioni è quanto mai incerta e complessa. Le quote sono beni giuridici dotati di un proprio valore economico che li rende suscettibili di essere venduti e acquistati. Ad esempio, c'è chi in dottrina parla di "diritti di proprietà ad emettere" (cfr. G. MARRA, P. POLIDORI, *Le politiche europee per la lotta al riscaldamento globale. Obblighi comunitari ed incentivi normativi all'adempimento*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009, p. 166). Tuttavia, pare prevalente l'opinione che concepisce le quote come beni di matrice pubblica, poiché strumentali a un bene comune come la salubrità dell'ambiente, attribuite dallo Stato a imprese nazionali appositamente selezionate (cfr. E. CICIGOI, P. FABBRI, *Mercato delle emissioni ad effetto serra*, Bologna, 2007, pp. 24-25; si noti che gli autori parlano di "diritto"); queste dovranno poi restituire il bene, segno che la quota in sé ha un contenuto ideale, che forse consiste più in un permesso che in un vero e proprio diritto. Alcuni ritengono che sia in gioco l'utilizzo del bene pubblico e che sarebbe quindi preferibile qualificare con il termine "concessione" o "autorizzazione" il rapporto tra amministrazione e privato. Cfr. O. ESPOSITO DE FALCO, *La direttiva Emissions Trading: nuovo strumento impositivo di tutela dell'ambiente*, Roma, 2005, pp. 73-74; M. POHLMANN, *The European Union Emissions Trading Scheme*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009, pp. 348-349.

emissione corrisponde al diritto³⁹⁸ di rilasciare nell'atmosfera una tonnellata di biossido di carbonio. I gas che rientrano nella disciplina in discorso sono puntualmente elencati nell'allegato II alla direttiva ETS³⁹⁹.

Aspetto cruciale dell'ETS è la fissazione di un tetto massimo alle emissioni, che rappresenta una barriera quantitativa agli scambi di quote: si parla, non a caso, di sistema “*cap and trade*”.

Il mercato delle quote di emissione dell'Unione europea riguarda solo determinati operatori che esercitano determinate attività⁴⁰⁰. Questo significa che i gestori degli impianti assoggettati alla direttiva ETS sottostanno a un duplice limite: il divieto di rilasciare gas serra se non sono in possesso di quote di emissione e l'obbligo di restituire tutte le quote di cui si avvalgono per emettere gas serra. La direttiva ETS è stata all'origine di divergenze in considerazione della legittimità della sua applicazione a soggetti di varia natura. Il problema è sorto tanto all'interno quanto all'esterno dell'Unione ed è stato sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea in via pregiudiziale in seguito a rinvii operati da tribunali di Stati membri, ai sensi dell'attuale art. 267 TFUE.

Nel caso “*Arcelor*”⁴⁰¹ è stato affrontato il primo di questi aspetti⁴⁰².

La causa verteva sul problema dell'assoggettamento o meno all'ETS di alcuni impianti piuttosto che di altri, a seconda dell'attività produttiva esercitata. Al centro dell'attenzione si poneva l'ipotetica violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento, causata dalla direttiva 2003/87/CE nei

³⁹⁸ Il termine “diritto”, utilizzato nella versione in lingua italiana della direttiva ETS (si veda la definizione di “quota” contenuta nell'art. 3, lett. a, della direttiva ETS), è ambiguo: la direttiva ETS persegue il fine immediato di limitare le emissioni di gas serra, pertanto non è corretto pensare che esista un diritto a inquinare. Forse, sarebbe più giusto parlare di “permesso”, anche perché l'esercizio di attività inquinanti è palesemente condizionato da esborsi economici. Per maggiore chiarezza, si puntualizza che il sistema di scambio di quote di emissione non si radica necessariamente nel principio “chi inquina paga”, perché questo principio non autorizza affatto la possibilità di inquinare dietro pagamento; semmai, sanziona *ex post* chi ha compiuto attività inquinanti, quindi ha funzione di deterrente.

³⁹⁹ È stato osservato che ognuno di questi gas è caratterizzato da un valore indicativo che si riferisce alla loro potenzialità di accelerare il riscaldamento climatico. Tale indice è stato calcolato e individuato nel 1995 dall'IPCC. Si veda R. DE WITTE WIJEN, S. SIMOETTI, *International Emissions Trading and Green Investment Schemes*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects*, cit., pp. 158-159.

⁴⁰⁰ L'allegato I alla direttiva ETS contiene l'elenco delle attività sottoposte al sistema di scambio di quote di emissione, ma l'art. 30 della direttiva prevede la possibilità di modificare l'elenco nel corso del periodo di applicazione dell'ETS.

⁴⁰¹ Caso *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri contro Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, C-127/07, sent. del 16 dicembre 2008, in Racc. I-09895. Si veda anche S. TRUXAL, *At the Sidelines of Implementing the EU ETS: Objections to Validity*, in *International Trade Law and Regulation*, 2010, pp. 115-116.

⁴⁰² Per quanto riguarda i problemi sul versante esterno, si rinvia l'analisi al paragrafo 2.2.

confronti di imprese francesi operanti nel campo della siderurgia: alcune di esse assumevano che l'inclusione di questo specifico settore nel campo d'azione dell'atto legislativo controverso costituisse una violazione del suddetto principio generale alla luce dell'esclusione di altri settori (come quelli della plastica e dell'alluminio) pressoché identici per livelli di emissioni di gas serra.

Alla richiesta dei ricorrenti di annullare parte del decreto francese di attuazione della direttiva ETS non era stato dato seguito dalle autorità nazionali competenti, pertanto la pretesa era stata sottoposta al vaglio del *Conseil d'État*, prima che questo effettuasse il rinvio pregiudiziale ai giudici di Lussemburgo.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato la validità della direttiva contestata, precisando che situazioni analoghe possono essere trattate diversamente se la disparità di trattamento è giustificata da un criterio obiettivo e ragionevole, collegato allo scopo dell'atto adottato. Tenuto conto dell'indiscussa complessità del nuovo sistema istituito con la direttiva 2003/87/CE, la Corte ha riconosciuto la sussistenza di un certo grado di discrezionalità in capo al legislatore dell'Unione; nel caso di specie, tale discrezionalità consisteva nel restringere almeno inizialmente il campo di applicazione della direttiva soltanto ad alcuni settori e impianti, previa opportune valutazioni eseguite a mezzo dei dati tecnici e scientifici disponibili, per poi ampliarlo progressivamente. Da ciò discendeva la liceità della scelta originaria di basare la selezione dei settori sui criteri e i parametri eventualmente diversi dal mero quantitativo di emissioni del singolo impianto⁴⁰³.

Per delineare la "fisionomia" dell'ETS occorre poi rilevare che esso si estende a vari operatori (persone fisiche e giuridiche), i quali rispondono ai propri Stati di appartenenza che, a loro volta, rispondono all'Unione. D'altronde, è necessario che il mercato delle quote di emissione sia unico, cioè "comunitario", in quanto la creazione di singoli mercati nazionali isolati sarebbe altamente disfunzionale, oltre che pregiudizievole, per l'integrità del mercato interno e della

⁴⁰³ La Corte ha fatto notare che dai lavori preparatori della direttiva ETS emergeva l'esigenza di contenere il numero degli impianti da includere nel nuovo mercato delle quote di emissioni; in caso contrario, si sarebbe verificato un aggravio degli oneri amministrativi, la cui gestione sarebbe divenuta farraginosa, con annessi rischi per tutto il sistema di scambio di quote. Questa possibilità sarebbe risultata molto più probabile laddove l'ETS fosse stato esteso ai numerosissimi impianti del settore chimico (in cui rientrano anche quelli della plastica e dell'alluminio). Il legislatore dell'Unione aveva quindi ritenuto opportuno scongiurare il sovraccarico del sistema operando una selezione tra settori che di fatto ricomprendevano singoli impianti i quali, presi individualmente e a parità di condizioni, erano in grado di rilasciare quantitativi simili di emissioni di gas serra (*ibid.*, pp. 64-65 e 71-72).

concorrenza; è però altrettanto vero che la molteplicità dei soggetti coinvolti richiede che anche gli Stati membri partecipino attivamente al sistema delineato dalla direttiva ETS⁴⁰⁴.

Gli Stati membri hanno quindi poteri consistenti che esercitano in quasi tutti gli stadi della procedura complessiva dell'ETS; al riguardo, vengono designate apposite Autorità nazionali competenti⁴⁰⁵. Nel rispetto dei limiti di applicazione dell'ETS, disposti dalla direttiva 2003/87/CE, dette Autorità si occupano del rilascio delle autorizzazioni ai gestori degli impianti che ne hanno fatto domanda, previa valutazione di requisiti di massima che lascino presagire l'affidabilità del beneficiario⁴⁰⁶.

A queste attribuzioni iniziali si somma la scelta, sempre a favore degli Stati membri, di determinare il numero massimo delle quote di emissione e di come ripartirle tra i gestori che hanno ottenuto l'autorizzazione a emetterle: questi elementi sono contenuti nei cosiddetti Piani nazionali di assegnazione (PNA), da elaborare in conformità ai criteri di cui all'allegato III della direttiva ETS⁴⁰⁷.

Siccome, però, la gestione del sistema di scambio di quote non è lasciata alla discrezionalità degli Stati membri, in quanto, come detto, è comunitario, il legislatore dell'Unione ha inteso non sottrarre alla stessa il potere di intervenire sulle decisioni appena viste. In effetti, ogni PNA potrà essere operativo solo se approvato dalla Commissione europea (art. 9 della direttiva ETS). Ne consegue che i vincoli posti nei confronti degli Stati membri si collocano non solo a monte,

⁴⁰⁴ Sul carattere parzialmente decentrato, tipico del sistema ETS dell'Unione europea, si veda, ad esempio, A. D. ELLERMAN, P. L. JOSKOW, *The European Union's Emissions Trading System in Perspective*, in D. HUNTER, J. SALZMAN, D. ZAELKE (a cura di), *International Environmental Law and Policy*, New York, 2011, pp. 716-720.

⁴⁰⁵ Le autorità nazionali competenti devono essere designate per facilitare l'attuazione della direttiva ETS; possono anche essere due o più, a patto che, nell'esercizio delle rispettive attività, operino coordinandosi tra loro (art. 18 della direttiva ETS).

⁴⁰⁶ L'art. 6, primo comma, della direttiva 2003/87 stabilisce che: "L'autorità competente rilascia un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra da un impianto o da parte di esso, ove abbia accertato che il gestore è in grado di controllare e comunicare le emissioni".

⁴⁰⁷ Cfr. artt. 9 e 11 della direttiva ETS. È stato giustamente messo in rilievo che il momento dell'allocazione iniziale delle quote è fondamentale ma problematico. Le numerose differenze che si sono manifestate tra Stati diversi hanno inciso negativamente sulle esigenze di certezza e trasparenza che un sistema come l'ETS abbisogna. Si veda, ad esempio, B. SCHMITT-RADY, *A Level Playing Field? Initial Allocation of Allowances in Member States*, in K. DEKETELAERE, M. PEETERS (a cura di), *EU Climate Change Policy: the Challenge of New Regulatory Initiatives*, Celtenham/ Northampton, 2006, pp. 83-87 e 93-95. I problemi che affliggono la fase di allocazione derivano anche dal limitato grado di chiarezza delle informazioni messe a disposizione degli enti a ciò preposti. Comunque, per una sintesi sugli aspetti di natura economica relativi all'allocazione iniziale delle quote, si veda S. WEISHAAR, *Towards Auctioning: The Transformation of the European Greenhouse Gas Emissions Trading System: Present and Future Challenges to Competition Law*, AH Alphen aan den Rijn, 2009, pp. 33-36 e 98-110.

ossia sotto forma di limiti dettati dalla direttiva ETS, ma anche a valle, dal momento che la Commissione ben potrà respingere in tutto o in parte un PNA che non venga reputato conforme ai criteri *ex* allegato III.

Apparentemente, questa rappresenta una delle questioni che, circa l'ETS, risultano essere più dibattute presso la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale in più occasioni ha avuto modo di occuparsi della possibilità e delle modalità per la Commissione Europea di sindacare i PNA periodicamente sottoposti dagli Stati membri ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2003/87/CE. Più specificamente, sin dalle prime fasi di attuazione dell'ETS sono emersi contrasti in merito alla ripartizione dei poteri e delle competenze tra Commissione e Stati membri, a causa della perdurante ingerenza della prima nei confronti dei secondi sull'ammontare delle quote di emissioni da assegnare e sui modi di assegnazione delle medesime.

Così, la Corte ha assunto una posizione costante, annullando varie decisioni della Commissione tese a modificare o a rigettare PNA previamente notificati da Stati membri; la Corte (nella fattispecie il "Tribunale") ha sostenuto a più riprese che la Commissione, nell'esercizio di siffatte attività, a loro volta insite nel suo potere di controllo, dovesse limitarsi a verificare il rispetto dei parametri fissati dalla direttiva, senza estendere oltremodo i propri poteri⁴⁰⁸.

Ciò presuppone maggiore libertà d'azione a beneficio degli Stati membri nel dare attuazione alla direttiva ETS, che si colloca nell'ambito di una politica caratterizzata da un regime di competenze condivise tra Unione europea e Stati membri.

Posto che gli Stati membri possono procedere all'effettiva distribuzione delle quote agli impianti solo quando i rispettivi PNA sono ufficialmente approvati dalla Commissione, la direttiva ETS ha stabilito che l'assegnazione dei

⁴⁰⁸ Si vedano, ad esempio: caso *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Commissione*, T-178/05, sent. del 23 novembre 2005, in Racc. 2005 II-04807, pp. 56 e 73; caso *Repubblica Federale di Germania contro Commissione*, T-374/04, sent. del 7 novembre 2007, in Racc. 2007 II-04431, pp. 80 e 116; caso *Repubblica di Polonia contro Commissione*, T-183/07, in sent. del 23 settembre 2009, in Racc. 2009 II-03395, pp. 36-37, 41, 82-91, 101; caso *Repubblica di Estonia contro Commissione*, T-263/07, sent. del 23 settembre 2009, in Racc. 2009 II-03463, pp. 53-54. Sul caso relativo alla Germania si veda S. WEISHAAR, *Germany v. Commission: The ECJ on ex post adjustments under the EU ETS*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2008, pp. 126-129. Sugli ultimi due casi, in cui la Corte ha sottolineato l'importanza del ricorso a dati e informazioni aggiornati per modificare i PNA, così da sostenere l'efficienza del sistema ETS senza pregiudicare lo sviluppo economico e l'occupazione, si veda, invece, L. VAN ZEBEN, *Emission Trading Schemes and Division of Competence between Commission and Member States: Commission v. Poland and Commission v. Estonia*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 231-246.

permessi avvenga prevalentemente in via gratuita⁴⁰⁹. L'assegnazione consegue all'allocazione e vale per un anno: alla scadenza dell'anno di riferimento (30 aprile) le imprese hanno l'obbligo di restituire tutte le quote⁴¹⁰. Comunque, ogni quota corrispondente a un quantitativo di gas serra effettivamente rilasciato nell'atmosfera da un impianto, non potrà più essere utilizzata in un secondo momento da quel gestore.

Resta da verificare il funzionamento del mercato delle quote di emissione.

Ogni gestore in possesso di quote è indotto a fare precise scelte di mercato, dipendenti da diversi fattori: sa che per raggiungere obiettivi di riduzione predeterminati sarà costretto a modificare la sua produzione (o attrarre il consumo) di conseguenza. A questo punto, si tratta di vedere come.

Alcuni gestori riterranno opportuno emettere gas serra oltre i limiti che derivano dal possesso di permessi, consci del fatto che tagliare drasticamente le emissioni sarebbe eccessivamente sconveniente; in questo caso, però, non potranno fare altro che acquistare più permessi. Altri, invece, se confidano di potere adempiere ai propri impegni vincolanti di riduzione senza che vi sia l'urgenza di usare tutte le quote a loro disposizione, potranno decidere di vendere quelle in eccesso ai gestori che ne abbisognano. L'elemento di scarsità, dato dal tetto massimo di quote che possono circolare nel mercato, fa sì che domanda e offerta di quote possano incontrarsi più facilmente sotto forma di acquisti e vendite, da perfezionare attraverso contratti o piattaforme di scambio. Tali operazioni di mercato finiranno per incidere sul bilancio delle imprese coinvolte, nel senso che la "componente ambientale" diviene una vera e propria esternalità che ciascun gestore deve considerare⁴¹¹.

⁴⁰⁹ Art. 10 della direttiva ETS. Di seguito saranno spiegate le modifiche alla direttiva 2003/87/CE (dal prossimo paragrafo), considerando anche la transizione verso l'allocazione delle quote attraverso aste. Giuridicamente parlando, è stato osservato come l'allocazione a titolo oneroso sia il modello più adatto a perseguire lo scopo della direttiva ETS ed è quindi consigliabile ricorrere ad esso nel medio lungo periodo. Per un quadro più preciso sulle allocazioni a titolo gratuito e oneroso e sulla loro compatibilità con l'ETS, si veda S. WEISHAAR, *Towards Auctioning*, cit., pp. 98-103 e 107-109.

⁴¹⁰ Art. 11 della direttiva ETS. Da notare che è stata messa in rilievo l'assenza di uniformità tra Stati membri nelle fasi di allocazione ed assegnazione delle quote; il rischio è naturalmente elevato, se si considerano le complessità del sistema ETS, ma ciò può causare effetti distortivi per la concorrenza. Si veda G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo*, cit., pp. 235-236.

⁴¹¹ Si precisa che la riduzione delle emissioni presuppone costi diretti e indiretti. Circa questo aspetto, di natura puramente economica, si veda, ad esempio, E. CICIGOI, P. FABBRI, *Mercato delle*, cit., pp. 101-105. Per un quadro sintetico sulle ricadute economiche del sistema ETS, si veda G. BACCELLI, *Analisi economica del diritto dell'ambiente*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di) *Principi di*, cit., pp. 112-115.

Naturalmente, simili valutazioni sono prospettiche e basate su criteri probabilistici, ma è verosimile che la gestione complessiva del sistema ETS possa incontrare difficoltà tali da rallentare l'avvicinamento ai propri obiettivi⁴¹².

La complessità del sistema ETS e la delicatezza del suo oggetto giustificano intense attività di monitoraggio⁴¹³. Anche con riferimento alle verifiche e ai controlli (artt. 14-16 della direttiva ETS), è l'Unione, tramite la Commissione, a dettare le linee guida che gli Stati membri devono seguire per assicurarsi che i gestori agiscano correttamente. Gli Stati membri sono chiamati a sorvegliare le attività dei gestori assegnatari di quote di emissione e a garantire la tracciabilità di tutte le vicende legate alle quote, dall'assegnazione alla cancellazione, mediante appositi registri da aggiornare costantemente⁴¹⁴. Il controllo degli Stati membri avviene sempre ad opera di Autorità nazionali competenti e deve sfociare in sanzioni in caso di violazioni, da parte dei gestori, di obblighi nazionali dettati sulla scorta dei vincoli imposti dalla direttiva ETS; non è da escludere che una sanzione, di regola avente natura pecuniaria, possa assumere portata inibitoria nei confronti di trasgressioni particolarmente gravi.

2.1.1. Le modifiche più significative apportate alla disciplina originaria dell'ETS: la direttiva 2004/101/CE

Il primo esempio da segnalare è rappresentato dalla direttiva 2004/101/CE⁴¹⁵, meglio nota come “direttiva *linking*”, anch'essa è stata emanata prima che il Protocollo di Kyoto entrasse in vigore.

Con la direttiva *linking* il sistema di scambio di quote istituito l'anno prima viene messo in relazione con gli altri meccanismi di progetto del Protocollo di

⁴¹² Un esempio è dato dal respingimento ad opera del Parlamento europeo, con votazione del 16 aprile 2013, della proposta della Commissione di congelare un'ingente mole di quote di emissioni (900 tonnellate); in questo modo sarebbe stato possibile raddoppiarne il prezzo di vendita per indurre le imprese investire in nuove tecnologie pulite.

⁴¹³ L'importanza della corretta attuazione dell'ETS è intuitiva: se gli obblighi dettati dalla direttiva ETS (e dai successivi atti modificativi) non vengono ottemperati con puntuale diffusione, il sistema è destinato a provocare ritorsioni su mercato (specie sulla concorrenza) e ambiente. Per un quadro d'insieme sull'applicazione dell'ETS si veda M. PEETERS, *Enforcement of the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, in K. DEKETELAERE, M. PEETERS (a cura di), *EU Climate Change*, cit., pp. 169-185.

⁴¹⁴ Art. 19 della direttiva ETS. Si veda anche A. DI MAURO, *I meccanismi*, cit., pp. 50-55.

⁴¹⁵ Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto, in GUUE L 338/18-23 del 13 novembre 2004.

Kyoto⁴¹⁶. Fondamentalmente, la direttiva *linking* aggiunge al sistema di scambio di quote la possibilità per gli Stati membri di autorizzare i gestori di impianti soggetti a utilizzare anche eventuali crediti derivanti da attività di progetti realizzati conformemente a quei diversi strumenti di mercato ed eseguiti in ambito comunitario. A richiesta del gestore che li possiede, tali crediti (“CERs” ed “ERUs”), che sono di altra provenienza rispetto all’ETS, divengono commutabili in quote di emissione valedoli per ottemperare ai vincoli dell’ETS: le nuove quote si aggiungono a quelle già assegnate con il PNA e incrementano il pacchetto di permessi da usare per emettere gas serra o da scambiare nel mercato ETS.

L’ampliamento del mercato comunitario delle quote di emissione nei modi appena esposti impone la modifica del sistema di monitoraggio, al fine di rendere il controllo più stringente.

L’innovazione della direttiva *linking* incontra, però, limiti di diversa natura dal punto di vista dell’applicazione. Per prima cosa, sia i CERs che gli ERUs possono essere destinati alla conversione fino a una percentuale della quota di emissioni assegnata ad ogni impianto che ogni Stato membro dovrà specificare nel suo PNA per il periodo di riferimento; dunque, da direttiva, il limite da imporre deve essere fissato a livello nazionale. In secondo luogo, non tutte le attività che attraggono CERs ed ERUs danno al gestore il diritto di avvalersi di tali crediti nel mercato interno delle quote di emissione⁴¹⁷. È poi da escludere che possano essere rilasciati crediti commutabili in conseguenza di riduzioni o limitazioni delle emissioni degli impianti disciplinati dalla direttiva ETS⁴¹⁸,

⁴¹⁶ V. par. 1 di questa sezione. La direttiva *linking* è il frutto di nuove valutazioni economiche che si sono rese necessarie anche a causa dell’allargamento che stava caratterizzando l’Unione all’inizio del nuovo millennio. L’ETS doveva essere analizzato nuovamente perché il suo campo d’azione era destinato ad ampliarsi. Per considerazioni sull’analisi economica eseguita in preparazione della direttiva *linking* cfr. M. VAINIO, P. ZAPFEL, *Economic Analysis of EU-wide CO2 emission trading*, in J. DELBEKE (a cura di), *EU Environmental*, cit., pp. 173-179.

⁴¹⁷ Ad esempio, la direttiva *linking* esclude dal suo ambito di applicazione i crediti derivanti da attività di progetto di sviluppo per il nucleare o di utilizzo del territorio; la possibilità di utilizzare crediti che risultano da altre attività, come progetti per la produzione di energia elettrica, è invece discussa.

⁴¹⁸ Tuttavia, per non penalizzare alcuni Stati membri di nuovo corso, che in epoca recente si erano già impegnati a realizzare progetti afferenti ai meccanismi in esame, la direttiva *linking* fa salva la possibilità, per quei Paesi, di ottenere il riconoscimento dei crediti anche per progetti che di fatto incidono positivamente sulle riduzioni degli impianti assoggettati all’ETS; però, tutto questo sarà consentito solo a condizione che un corrispondente numero di quote ETS venga cancellato dal registro dello Stato membro di origine dei crediti.

perché se così non fosse, si correrebbe il rischio di contabilizzare due volte le quote di emissione⁴¹⁹.

2.1.2. La direttiva 2008/101/CE e l'estensione dell'ETS alle attività di trasporto aereo

Un ulteriore ampliamento del mercato delle quote di emissione si è avuto grazie alla direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra⁴²⁰. A seguito di tale cambiamento, dall'inizio del 2012 tutti gli operatori esercenti una delle attività di trasporto aereo elencate nell'allegato I della direttiva 2008/101/CE sono stati inclusi nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione, limitatamente ai voli in arrivo su o in partenza da aeroporti situati nei territori degli Stati membri.

In breve, la direttiva 2008/101/CE stabilisce che dal 1° gennaio 2012 ogni compagnia che effettui tali voli debba necessariamente acquistare e restituire quote di emissioni; le quote attribuibili sono pari all'incirca alla rispettiva media storica e per le ipotesi di superamento del limite emissivo assegnato o di mancata restituzione (su base annuale) si applicano sanzioni. Gli operatori aerei le cui attività ricadono nell'oggetto della direttiva 2008/101/CE devono quindi dotarsi di quote di emissione facendone domanda alle autorità nazionali competenti; le quote vengono emesse entro un quantitativo massimo che non può essere superato e sono assegnate gratuitamente o, nel limite del 15%, tramite aste⁴²¹.

⁴¹⁹ La doppia contabilizzazione delle quote non farebbe che aumentare ingiustificatamente i permessi e, quindi, le emissioni effettive di gas serra, con conseguenze ambientali dannose (e contrarie ai fini delle direttive ETS e *linking*); anche la concorrenza nel mercato liberalizzato dell'energia ne risentirebbe in negativo. L'impiego di CERs ed ERUs è pensato quale strumento supplementare rispetto agli interventi diretti di riduzione delle emissioni realizzati dagli Stati membri. Cfr. D. PERNIGOTTI, *Come affrontare i cambiamenti climatici*, Milano, 2007, p. 128.

⁴²⁰ La direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, in GUUE L 8/3-21, del 13 gennaio 2009. Si veda anche M. POHLMANN, *The European*, cit., pp. 345-347.

⁴²¹ Secondo l'art. 3 *quinquies* inserito nella direttiva ETS dall'art. 1. 3) della direttiva 2008/101/CE, "Il numero di quote che ogni Stato membro mette all'asta per ciascun periodo è proporzionale alla percentuale ad esso imputabile delle emissioni complessive attribuite al trasporto aereo di tutti gli Stati membri per l'anno di riferimento (...).Spetta agli Stati membri stabilire l'uso che deve essere fatto dei proventi derivanti dalla vendita all'asta di quote. Tali proventi dovrebbero essere utilizzati per lottare contro i cambiamenti climatici nell'Unione europea e nei paesi terzi, anche per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, per favorire l'adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici nell'Unione europea e nei paesi terzi, segnatamente nei paesi in via di sviluppo, per finanziare la ricerca e lo sviluppo ai fini

Senza che vi sia bisogno di addentrarsi nell'analisi delle singole componenti del sistema riservato alle emissioni riconducibili al trasporto aereo, si specifica che si tratta di una modifica di rilievo, perché il mercato delle quote di emissioni conquista un settore, come quello dell'aviazione, che incide pesantemente sui cambiamenti climatici e che ricomprende anche numerosi operatori terzi rispetto all'Unione europea⁴²².

2.1.3. La direttiva 2009/29/CE e la riconducibilità dell'ETS all'economia verde

La terza modifica alla direttiva ETS su cui bisogna soffermarsi è la più pertinente ai fini della presente ricerca.

Con l'adozione della strategia *Europa 2020* l'Unione europea ha posto le basi teoriche per l'affermazione e lo sviluppo dell'economia verde. Il pacchetto di direttive che compongono il pacchetto su clima ed energia, i cui contenuti sono stati ripresi da *Europa 2020*, è intervenuto anche sul sistema ETS: il che dimostra ulteriormente lo stretto legame che intercorre tra economia verde e politica climatica nel quadro delle interazioni dinamiche tra energia e ambiente.

Al riguardo, l'atto più importante è la direttiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra⁴²³. La direttiva 2009/29/CE è il risultato di una

dell'attenuazione e dell'adattamento, anche, in particolare, nel settore dell'aeronautica e del trasporto aereo, per ridurre le emissioni attraverso modi di trasporto scarsamente inquinanti e per coprire i costi di gestione del sistema comunitario. Si dovrebbe ricorrere alla prassi della messa all'asta anche per finanziare il Fondo globale per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili nonché misure finalizzate a combattere la deforestazione”.

⁴²² La direttiva 2008/101/CE si applica anche ai vettori di Stati terzi per voli che partono da aeroporti siti nel territorio dell'Unione Europea, o che vi atterrano. Il ventunesimo considerando della direttiva 2008/101/CE, comunque, stabilisce che “(l)a piena armonizzazione della percentuale di quote assegnate a titolo gratuito a tutti gli operatori aerei partecipanti al sistema comunitario è opportuna al fine di assicurare parità di condizioni agli operatori aerei, dato che ciascun operatore aereo sarà disciplinato da un unico Stato membro per tutte le attività di trasporto verso l'Unione europea, in provenienza da essa e al suo interno, e dalle disposizioni di non discriminazione contenute negli accordi bilaterali per i servizi aerei conclusi con i paesi terzi”. Inoltre, il nuovo art. 25 *bis* della direttiva ETS consente l'attuazione di misure flessibili nel caso in cui anche altri Stati terzi adottino provvedimenti, applicabili ai voli delle rispettive compagnie aeree, finalizzati a ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici.

⁴²³ Si anticipa da subito che nel presente paragrafo non saranno considerate tutte le modifiche che la direttiva 2009/29/CE ha apportato alla direttiva 2003/87/CE, ma solo quelle di maggiore rilievo per la funzionalità dell'ETS alla circolazione dei servizi di economia verde. Pertanto, invece di soffermarsi sulle novità di carattere meramente procedurale, si preferisce concentrare l'attenzione sui cambiamenti che, presumibilmente, consentiranno un'evoluzione della domanda e dell'offerta dei servizi di economia verde per ridurre le emissioni gas serra, le quali sono all'origine del fenomeno dei cambiamenti climatici.

precedente proposta presentata all'uopo dalla Commissione europea⁴²⁴ e ben rappresenta l'intenzione dell'Unione di intensificare la lotta ai cambiamenti climatici, ponendo obiettivi più severi e rigorosi⁴²⁵.

L'applicazione della direttiva ETS è stata ampliata sotto vari punti di vista⁴²⁶. Il nuovo art. 3 espande la categoria dei gas serra, cioè quelli le cui emissioni devono essere ridotte, includendovi altri costituenti gassosi dell'atmosfera, sia naturali che di origine antropica, che assorbono e riemettono radiazioni infrarosse. Come prevedibile, viene aumentato anche il novero dei settori e degli impianti assoggettabili all'ETS⁴²⁷ e, circa questi ultimi, la direttiva riformula la definizione di "impianto nuovo entrante"⁴²⁸.

Semplicemente, queste modifiche non fanno che rinforzare l'esigenza di provvedere a ridurre le emissioni di gas serra, specie se si considera che la direttiva 2009/29/CE ha aggiunto un obbligo di riesame delle autorizzazioni da parte degli Stati membri almeno ogni cinque anni. Pertanto, il legislatore comunitario ha agito anche con la palese intenzione di incanalare una cospicua mole di investimenti verso attività dirette a limitare l'impatto ambientale dei processi produttivi di molti operatori⁴²⁹.

⁴²⁴ Si veda Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra, doc. COM (2008) 16, del 23 gennaio 2008.

⁴²⁵ La direttiva 2009/29/CE stabilisce disposizioni per la valutazione e l'attuazione di un impegno più stringente dell'allora Comunità in materia di riduzioni, da applicare laddove venga adottato un nuovo accordo internazionale sui cambiamenti climatici che conduca a riduzioni delle emissioni dei gas a effetto serra superiori a quelle previste dalla direttiva 2003/87 (come modificata dalla presente direttiva), come risulta dall'impegno di riduzione del 30 % approvato dal Consiglio europeo del marzo 2007.

⁴²⁶ Si veda anche A. DI MAURO, *I meccanismi*, cit., pp. 43-44.

⁴²⁷ L'art. 1. 25) della direttiva 2009/29/CE modifica l'art. 24 della direttiva ETS, relativo alle procedure di cui possono avvalersi gli Stati membri per includere unilateralmente altre attività e altri gas nel sistema di scambio di quote di emissione, diversi da quelli che già figuravano nell'allegato I; nello svolgere una simile operazione, gli Stati membri dovranno considerare, in modo particolare, le ripercussioni sul mercato interno, le potenziali distorsioni alla concorrenza, l'integrità ambientale del sistema comunitario e l'affidabilità del sistema di monitoraggio previsto, fermo restando che l'inclusione del gas o dell'attività deve poi essere approvata dalla Commissione.

⁴²⁸ Secondo il nuovo art. 1. h) un impianto nuovo entrante è quello che, alternativamente: esercita una o più attività indicate nell'allegato I e ha ottenuto un'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra per la prima volta dopo il 30 giugno 2011; esercita per la prima volta un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2; esercita una o più attività indicate nell'allegato I o un'attività inclusa nel sistema comunitario ai sensi dell'articolo 24, paragrafi 1 o 2, che ha subito un ampliamento sostanziale dopo il 30 giugno 2011, solo nella misura in cui riguarda l'ampliamento in questione.

⁴²⁹ Si riporta il considerando 8 della direttiva perché, ai fini del presente lavoro, anticipa l'importanza dello strumento di mercato in discorso per la circolazione di servizi, come quelli di economia verde, che servono a ridurre le emissioni di gas serra: "(è) opportuno (...) estendere

Sempre nell'ottica appena descritta, gli emendamenti apportati alla direttiva ETS hanno cambiato anche le disposizioni sulle quote di emissione. Il loro numero complessivo deve calare, sebbene in maniera graduale e costante: dal 2013 è stata prevista una diminuzione del quantitativo di quote in circolazione nel mercato ETS di un fattore lineare pari all'1,74% rispetto al quantitativo medio annuo rilasciato dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione per il periodo dal 2008 al 2012⁴³⁰. Il 2013 ha quindi segnato la scomparsa dei PNA e la fissazione di un unico tetto massimo per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, stabilito in considerazione delle esigenze di sviluppo economico e degli obiettivi di riduzioni delle emissioni assunti dall'Unione⁴³¹.

Non basta: l'art. 10 della direttiva 2009/29/CE ridimensiona il criterio di assegnazione gratuita delle quote di emissione, disponendo la messa all'asta (dal 2013) di tutte le quote non ancora assegnate e di quelle eventualmente attribuibili ad alcuni tipi di impianti (ad esempio, gli impianti per la produzione di elettricità), salve alcune disposizioni transitorie⁴³². L'obiettivo è rendere l'assegnazione gratuita delle quote l'eccezione alla regola⁴³³, a differenza di quanto previsto dalla versione originaria della direttiva ETS: l'iniziale sostegno ai gestori obbligati ad adempiere agli obblighi di riduzione insiti nel sistema di scambio di quote di emissioni cede gradualmente il passo a un regime più rigido e oneroso, tale da scoraggiare la perpetuazione di metodi inquinanti.

La direttiva 2009/29/CE stabilisce che almeno il 50% dei proventi della vendita all'asta delle quote sia utilizzato per finanziare attività accomunate dalla

l'ambito di applicazione del sistema inserendovi nuovi settori e nuovi gas con il duplice obiettivo di dare un segnale più forte in termini di prezzo del carbonio al fine di incentivare gli investimenti necessari e di offrire nuove opportunità di abbattimento, che porteranno a una diminuzione dei costi globali di abbattimento e a una maggiore efficacia del sistema".

⁴³⁰ È quanto emerge dal nuovo art. 9 della direttiva ETS. Ad essa è stato poi aggiunto l'art. 9-bis, che consente l'adeguamento del quantitativo comunitario di quote per gli impianti inseriti nell'ETS tra il 2008 e il 2012 e per quelli esercenti attività *ex* allegato I e inseriti a partire dal 2013.

⁴³¹ Cfr. V. JACOMETTI, *Lo scambio*, cit., p. 273.

⁴³² Si vedano anche gli artt. 10-bis e 10-quater inseriti alla direttiva ETS.

⁴³³ Ad esempio, l'assegnazione gratuita di quote continua per il teleriscaldamento e la cogenerazione. Comunque, l'art. 10 della direttiva 2009/29/CE dispone l'adozione da parte della Commissione europea di un regolamento sui tempi, sulla gestione e su altri aspetti riguardanti la vendita all'asta delle quote per garantire che le aste si svolgano in maniera aperta, trasparente, armonizzata e non discriminatoria.

convergenza verso il fine di contribuire a limitare l'impatto dei cambiamenti climatici⁴³⁴.

Nel contesto del sistema di scambio di quote di emissioni viene attribuita maggiore attenzione a particolari tipologie di impianti: quelli di dimensioni ridotte e quelli a rischio di rilocalizzazione. I primi sono quelli che abbiano comunicato all'autorità competente emissioni per un valore inferiore a 25.000 tonnellate di CO₂ equivalente e che, nei casi in cui effettuino attività di combustione, abbiano una potenza termica nominale inferiore a 35 MW, escluse le emissioni da biomassa. Agli Stati membri è consentito di sottrarre questi impianti al sistema ETS; in luogo dell'acquisto di quote di emissione, gli impianti di piccole dimensioni sono tenuti ad apportare un contributo equivalente alla riduzione di emissioni di gas serra per mezzo di misure differenti⁴³⁵. Per quanto riguarda la seconda tipologia degli impianti in esame al momento, invece, la questione è evitare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Tale fenomeno è determinato dal fatto che, a livello mondiale, e soprattutto al di fuori dell'Unione europea, l'industria è sottoposta agli stessi vincoli per quanto riguarda le emissioni di carbonio⁴³⁶.

2.2. Principali criticità dell'ETS: in particolare, il caso ATA e l'inasprimento dei rapporti tra ordinamento internazionale e dell'Unione

La progressione dell'economia verde nel diritto dell'Unione europea e la sua affermazione a metodo sia a livello sovranazionale che negli ordinamenti degli Stati membri, passa anche attraverso il successo di un meccanismo come l'ETS.

Di certo, da un sistema talmente complesso non ci si può attendere un andamento lineare o l'assenza di problematiche di sorta. Occorre allora scoprire i principali punti deboli dell'ETS, verificando se e come l'Unione si sta attivando

⁴³⁴ Specialmente, misure intese a ridurre le emissioni di gas serra, a promuovere le energie rinnovabili e ad aumentare l'efficienza energetica (Si veda art. il nuovo art. 9-bis, terzo comma, della direttiva ETS).

⁴³⁵ Va da sé che gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea sia gli impianti in questione sia le misure sostitutive applicabili. Gli Stati membri devono controllare che non vengano meno le caratteristiche che qualificano gli impianti di piccole dimensioni come tali (ad esempio, il quantitativo massimo di emissioni), eventualità che determinerebbe la cessazione di questo regime alternativo. Si veda il nuovo art. 27 della direttiva ETS.

⁴³⁶ Si veda il nuovo art. 10-bis della direttiva ETS.

per fronteggiarli e, in un secondo momento, tentare di immaginare l'impatto di questi fattori sull'economia verde.

Gli ostacoli rilevati in prima battuta sono di natura tecnica. Il dato è di semplice comprensione e non è il caso di dilungarsi in commenti che competono ad esperti di campi diversi dal diritto. Qui basta semplicemente replicare ai proclami della Commissione affermando che la disciplina giuridica di riferimento non potrà trascurare i sintomi di malfunzionamento che emergeranno da considerazioni tecniche rese in seguito ad analisi pratiche dell'andamento del meccanismo.

Vi sono poi problematiche giuridiche. Alcune sono già state messe in risalto e vertono principalmente sulla distribuzione di poteri e competenze tra Unione e Stati membri. Il caso *Arcelor* è un valido esempio di come l'Unione, nella veste della Corte di giustizia, abbia inteso salvaguardare l'ETS anche al cospetto di argomentazioni tutt'altro che fallaci e basate sulla salvaguardia di principi fondamentali dell'allora ordinamento comunitario. L'ETS ha dato adito a opinioni divergenti sulla legittimità e convenienza (o meno) di armonizzare la fase di allocazione delle quote, tenuto conto dei pregiudizi latenti che tali procedure nascondevano al loro interno e che avrebbero potuto mettere a repentaglio il buon funzionamento del mercato dell'Unione e del sistema concorrenziale europeo: su tutti, il rischio della messa in circolazione di un quantitativo spropositato di quote, che avrebbe abbattuto il loro prezzo di mercato, e il pericolo di discriminazioni contro operatori di Stati membri⁴³⁷.

Tra i maggiori inconvenienti che la dimensione giuridica dell'ETS ha generato si segnalano però i contrasti tra ordinamenti giuridici distinti. La teoria che si sostiene è che l'ETS, così come strutturato oggi giorno, abbia inciso sui rapporti tra Unione europea (e ciascuno dei propri Stati membri) e buona parte della comunità internazionale, al punto che le relazioni tra ordinamento dell'Unione e ordinamento internazionale dovranno in qualche modo essere riconsiderate. Si badi che le tensioni emerse durante i negoziati di "Rio+20" in occasione delle riflessioni su essenza, contenuti e strategie in tema di economia verde si ripropongono anche in questo ambito, specie se si assume che l'ETS sia strumentale all'affermazione dell'economia verde.

⁴³⁷ Cfr. N. FRANSWORTH, *The EU Emissions Trading Directive: Time for Revision?*, in W. T. DOUMA, M. MASSAI, M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto*, cit., pp. 33-34.

Al centro della questione vi è soprattutto la direttiva 2008/101/CE, che ha esteso l'ETS comunitario alle attività di trasporto aereo creando, come riferito poc' anzi, obblighi per operatori di Stati che non sono membri dell'Unione. L'atto è stato fonte di vertenze che sono confluite (solo per il momento?) in un caso ormai celebre, risolto in maniera alquanto controversa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea: si tratta del caso *Air Transport Association of America e a.* (di seguito, "caso ATA")⁴³⁸, che merita di essere analizzato attentamente poiché sembra destinato ad avere un impatto ragguardevole sullo sviluppo dell'ETS e delle attività di economia verde al servizio della lotta ai cambiamenti climatici⁴³⁹.

Nel caso *ATA* la Corte si è pronunciata sulla validità della direttiva 2008/101/CE. Diversi vettori di Stati terzi ed esercenti attività di dimensioni mondiali si sono opposti fermamente agli adempimenti previsti dalla direttiva, ritenendoli contrari a norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio; hanno perciò presentato un ricorso nel Regno Unito allo scopo di ottenere una pronuncia di invalidità delle misure nazionali di attuazione della direttiva 2008/101/CE per le asserite violazioni di norme internazionali, lamentando l'inapplicabilità del sistema ETS dell'Unione alle compagnie di Paesi terzi. La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata investita della questione di validità della direttiva 2008/101/CE, sollevata tramite rinvio pregiudiziale dalla *High Court of Justice of England and Wales*, ma ha rigettato tutte le doglianze avanzate dai ricorrenti del giudizio instaurato a livello nazionale, confermando la validità dell'atto.

Considerando la sentenza di primo grado in generale, è interessante notare come la Corte, chiamata a sindacare una norma essenziale per l'economia verde, abbia prodotto un'intensificazione nel divario tra ordinamenti giuridici, addirittura

⁴³⁸ Si veda caso *Air Transport Association of America e altri* contro *Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10, sent. del 21 dicembre 2011, in Racc. 2011 I-13755. Per un riassunto dettagliato del caso, si veda E. DENZA, *International Aviation and the EU Carbon Trading Scheme: Comment on the Air Transport Association of America Case*, in *European Law Review*, 2012, pp. 314-326.

⁴³⁹ M. W. GEHRING, *Air Transport Association of America v. Energy Secretary: Clarifying Direct Effect and Providing Guidance for Future Instrument Design for a Green Economy in the European Union*, in *Review of European, Comparative and International Law*, 2012, pp. 149-153.

inasprendo una recente giurisprudenza che attraverso le sentenze *Intertanko*⁴⁴⁰ e *Kadi I*⁴⁴¹ ha stimolato accesi dibattiti.

Passando ai contenuti della pronuncia, la presunta incompatibilità dell'ETS con alcune norme di diritto internazionale consuetudinario a difesa della sovranità territoriale degli Stati⁴⁴² non ha retto di fronte al pacifico ambito di applicazione di tale strumento, che impone obblighi esclusivamente nel caso in cui un aeromobile registrato presso uno Stato terzo effettui voli nel territorio di uno Stato membro dell'Unione. I principi consuetudinari richiamati dai ricorrenti, accomunati dall'elemento dell'extraterritorialità, non sono stati ritenuti lesi perché le argomentazioni giuridiche delle compagnie aeree forse hanno difettato di quelle nozioni tecniche che avrebbero potuto portare a una più accurata comprensione del meccanismo osteggiato.

A conti fatti, tuttavia, per apprezzare meglio la portata della sentenza *ATA*, i risvolti più significativi si evincono da alcuni passaggi sul rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto internazionale pattizio.

La Corte ha innanzitutto negato la vincolatività per l'Unione europea della Convenzione di Chicago del 1944 relativa all'aviazione internazionale⁴⁴³, confutando le teorie dei ricorrenti, i quali sostenevano che la qualità di parti a quel trattato di tutti gli Stati membri dell'Unione, risalente a un periodo antecedente all'istituzione della Comunità economica europea, fosse un elemento sufficiente per affermare l'avvenuta successione funzionale dell'entità sovranazionale; i giudici hanno rilevato che in realtà non era avvenuto un trasferimento integrale dagli Stati membri all'Unione dei poteri spettanti alle parti della Convenzione di

⁴⁴⁰ Causa *The Queen, su istanza di International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri* contro *Secretary of State for Transport*, C-308/06, sent. del 3 giugno 2008, in Racc. I-04057.

⁴⁴¹ Cause riunite *P Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation* contro *Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, C-402/05 P e C-415/05, sent. del 3 settembre 2008, in Racc. I-06351.

⁴⁴² I principi in diritto internazionale consuetudinario venuti in rilievo sono i seguenti: il principio secondo cui ciascuno Stato ha sovranità piena ed esclusiva sul proprio spazio aereo; il principio secondo cui nessuno Stato può validamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità una parte qualsivoglia dell'alto mare; il principio della libertà di sorvolo dell'alto mare; il principio secondo cui gli aeromobili che sorvolano l'alto mare sono assoggettati alla giurisdizione esclusiva dello Stato in cui sono immatricolati, salvo diversa previsione espressa contenuta in un trattato internazionale. La Corte ha però escluso di potere acconsentire a che quest'ultimo principio potesse essere invocato, in quanto non esistono elementi sufficienti per concludere affermativamente circa l'esistenza di una simile norma di diritto internazionale consuetudinario (Cfr. sent. *ATA*, p. 106).

⁴⁴³ *Convention on International Civil Aviation* (Chicago, 7 dicembre 1944), entrata in vigore nel 1947, disponibile al sito <http://www.aviation.go.th/airtrans/airlaw/chicago.html>.

Chicago⁴⁴⁴. In questo modo, la Corte si è affrettata a respingere la richiesta dei ricorrenti di applicare l'art. 351 TFUE, che fa salvi i diritti e gli obblighi derivanti agli Stati membri da accordi internazionali con Stati terzi conclusi in data anteriore al 1° gennaio 1958, lasciando parzialmente irrisolta la questione dell'effettiva esistenza di un divieto per il Consiglio e il Parlamento europeo di legiferare in modo da indurre gli Stati membri a non conformarsi a tali trattati⁴⁴⁵. Le opinabili argomentazioni rese sul punto appena esplorato hanno così evitato alla Corte di giustizia dell'Unione europea di addentrarsi in perigliose considerazioni sulla compatibilità della direttiva 2008/101/CE con la Convenzione di Chicago.

L'iniziativa intrapresa dall'Unione era stata ritenuta contraria anche dell'art. 2, secondo comma, del Protocollo di Kyoto, che esorta le parti sulle quali incombono obblighi a limitare o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra non inclusi nel protocollo di Montreal generati da combustibili utilizzati nel trasporto aereo, operando con l'*International Civil Aviation Organization* (di seguito, "ICAO")⁴⁴⁶.

A differenza della Convenzione di Chicago, il Protocollo di Kyoto annovera l'Unione europea tra le proprie parti, pertanto un atto vincolante delle istituzioni comunitarie può certamente essere annullato se in contrasto con tale accordo. Ciononostante, ancora una volta la validità della direttiva 2008/101/CE è stata confermata non tanto perché l'atto era da dichiararsi apertamente conforme ai contenuti della disposizione internazionale avanzata dai ricorrenti, ma perché il rapporto tra norme risultava condizionato da un particolare requisito interno: l'impossibilità per i singoli (come le compagnie aeree ricorrenti) di fondare le proprie pretese su norme che, in quanto non sufficientemente precise e non incondizionate, ostano a che persone fisiche o giuridiche possano trarne diritti azionabili di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁴⁴⁴ ATA, pp. 61-63.

⁴⁴⁵ *Ibid.* pp. 57-72. In particolare, al p. 61, la Corte ha puntualizzato che "è però giocoforza ricordare che tale obbligo incombente alle istituzioni mira a consentire agli Stati membri interessati di rispettare gli impegni che gravano su di essi in forza di una convenzione antecedente, senza per questo vincolare l'Unione nei confronti degli Stati terzi parti contraenti di quest'ultima".

⁴⁴⁶ Per maggiori informazioni su aspetti relativi alle norme internazionali sull'aviazione e alle intersezioni tra questo settore e la normativa in materia di cambiamenti climatici, si rinvia a C. FOX CLARKE, T. CHAGAS, *Aviation and Climate Change Regulation*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects*, cit. (2009), pp. 606-621.

La lettera del secondo comma dell'art. 2 del Protocollo di Kyoto, a giudizio della Corte, si limita a richiedere alle parti una condotta che non determina in alcun modo il sorgere di diritti a favore dei singoli⁴⁴⁷. Solo l'Avvocato generale assegnato alla causa si è spinto oltre nell'analisi dei contenuti della norma, rinvenendo nell'art. 2, co. 2, del Protocollo di Kyoto un semplice obbligo di condotta, consistente nello sforzarsi di negoziare soluzioni condivise sotto l'egida dell'ICAO, al quale il protocollo non attribuisce competenze esclusive finalizzate alla definizione di iniziative per la riduzione di gas inquinanti; l'Avvocato generale ha inoltre chiarito che, fermo restando il fine ultimo del Protocollo di Kyoto, l'Unione si era comunque attivata in ottemperanza al disposto dell'art. 2, co. 2, senza che però fosse possibile evitare il fallimento dei negoziati tra le parti coinvolte⁴⁴⁸.

Il problema del perseguimento di soluzioni intrusive è stato oggetto di più approfondita disamina allorché la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dovuto soffermarsi sull'eventuale infrazione dell'accordo "*Open Skies*"⁴⁴⁹ per il tramite della direttiva 2008/101/CE.

Dopo avere statuito che l'Unione era vincolata da tale accordo per il fatto di esserne parte e che le norme del medesimo, contrariamente all'art. 2, co. 2, del Protocollo di Kyoto, stabilivano diritti per i singoli e potevano da essi venire invocate, la Corte ha rigettato la pretesa che i ricorrenti avevano fondato sulla prima parte del terzo comma dell'art. 15 di questo ulteriore trattato. Per l'esattezza, la disposizione stabilisce che quando sono fissate misure ambientali, le parti devono osservare le norme ambientali applicabili all'aviazione adottate dall'ICAO negli allegati della Convenzione di Chicago. Invero, la Corte non ha incontrato alcun profilo di illegittimità nella direttiva 2008/101/CE, che si limita a

⁴⁴⁷ Cfr. ATA, p. 77. Sull'argomento in commento, si veda anche M. PETERSEN, *The Legality of the EU's Stand-Alone Approach to the Climate Impact of Aviation: The Express Role Given to the ICAO by the Kyoto Protocol*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2008, pp. 199-204, che comunque è giunto a conclusioni assimilabili a quelle rese successivamente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza ATA.

⁴⁴⁸ Cfr. caso ATA, conclusioni dell'Avvocato generale Juliane Kokott del 6 ottobre 2011, parr. 175-188.

⁴⁴⁹ *Air Transportation Agreement* ("*Open Skies*"), concluso tra gli Stati Uniti d'America e gli Stati membri dell'allora Comunità europea il 25 aprile 2007, da un lato, e dagli Stati Uniti d'America e dall'allora Comunità europea, in GUUE L 134, del 25 maggio 2007, pp. 1 e ss., entrato in vigore il 30 marzo 2008 e modificato in seguito dalla decisione 2010/465/UE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, del 24 giugno 2010, concernente la firma e l'applicazione provvisoria del protocollo di modifica dell'accordo sui trasporti aerei tra gli Stati Uniti d'America, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro (GUUE L 223 del 25 agosto 2010 pp. 1-2).

estendere alle attività di trasporto aereo un meccanismo di mercato che non potrà affiancarsi a sistemi analoghi applicati da altri Stati (terzi) per ridurre le emissioni di CO₂ dell'aviazione internazionale⁴⁵⁰; anzi, l'ETS deve essere, da direttiva, applicato alle attività di trasporto aereo in maniera non discriminatoria ed è ben lungi dal rappresentare un qualsiasi onere aeroportuale⁴⁵¹.

Dal caso *ATA* appare confermata la differenza di punti di vista tra l'Unione e una porzione consistente (o, per lo meno, influente) della comunità internazionale nell'affrontare questioni tipiche della transizione a un'economia verde. L'Unione europea si sta muovendo lungo un sentiero tortuoso: la crescente ostilità di molti Stati terzi alle iniziative dell'Unione riconducibili a *Europa 2020* e al pacchetto su clima ed energia, comprovata anche da decisioni di forte impatto politico ed economico di diversi Paesi⁴⁵², indebolisce un approccio eccessivamente individualistico⁴⁵³.

Il caso *ATA* dimostra che le problematiche sottese al tema non sono semplicemente politiche o economiche, ma anche giuridiche: il giudizio si è rivelato un arduo “banco di prova” per la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha preferito tutelare la legittimità di una norma comunitaria rispetto a norme internazionali con una sentenza a tratti caratterizzata da forzature

⁴⁵⁰ Cfr. *ATA*, parr. 149-151.

⁴⁵¹ Con ciò la Corte ha rilevato la carenza di fondamento dell'argomentazione con cui i ricorrenti avevano cercato di dimostrare che la direttiva 2008/101/CE violava l'obbligo, enunciato all'art. 11, nn. 1 e 2, lett. c), dell'Accordo “*Open Skies*” e incombente all'Unione, di esentare da dazi, tasse e oneri il carburante imbarcato. Cfr. *ibid.*, pp. 142-143.

⁴⁵² Un esempio su tutti: il Congresso degli Stati Uniti, nell'ottobre del 2011, ha emanato un decreto inteso a proibire alle compagnie aeree statunitensi di rispettare gli obblighi a esse imposti unilateralmente dalla direttiva 2008/101/CE. Cfr. doc. H.R. 2594: *European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011*, del Congresso degli Stati Uniti d'America, del 31 ottobre 2011.

⁴⁵³ Sull'impatto extraterritoriale dell'inserimento delle attività di trasporto aereo nell'ETS, si veda S. TRUXAL, *At the Sidelines*, cit., pp. 118-119. In aggiunta, si segnala l'opinione di chi, in dottrina, ritiene che una misura di carattere unilaterale come quella introdotta con la direttiva 2008/101/CE, debba comunque rispettare il principio delle responsabilità comuni e differenziate (e delle rispettive capacità), quale guida nell'azione della comunità internazionale volta a contrastare i cambiamenti climatici. A tal fine si veda J. SCOTT, L. RAJAMANI, *Climate Change Unilateralism*, in *European Journal of International Law*, 2012, pp. 469-494. Va poi detto che l'estensione dell'ETS alle attività di trasporto aereo, soprattutto alla luce della sentenza *ATA*, potrebbe dare luogo a situazioni a tratti contrastanti. Ad esempio, se da un lato ciò potrebbe stimolare ulteriormente la riduzione di emissioni inquinanti di aeromobili, inducendo il settore aeronautico a prediligere l'uso di mezzi e pianificazioni più efficienti, oltre che di carburanti più ecocompatibili, dall'altro l'Unione europea potrebbe risentirne in termini di indotto da traffico aereo: si veda R. DUNBAR, *The “Case” for Rethinking European Courts’ Application of International Law*, disponibile al seguente link <http://eprints.kingston.ac.uk/19805/1/Dunbar-R-19805.pdf>; U. STEPPLER, A. KLINGMÜLLER, *EU Emissions Trading Scheme and Aviation: Quo Vadis?*, in *Air and Space Law*, 2009, pp. 257-259.

giuridiche e divenuta celebre per avere aumentato le frizioni tra ordinamento dell'Unione e ordinamento internazionale.

È opportuno aggiungere che la sentenza *ATA* è stata emessa quando i rapporti tra ordinamenti erano già regolati dal nuovo art. 3, co. 5, TUE, il quale dispone che tra gli obiettivi generali dell'Unione debba figurare la contribuzione alla “rigorosa osservanza” e allo sviluppo del diritto internazionale.

Non meno sorprendente è la circostanza che dalla sentenza *ATA* siano scaturiti tali effetti senza che la Corte abbia fatto ricorso ad argomenti “costituzionali” per supportare le proprie conclusioni, come invece era accaduto nel caso *Kadi I*. Nel caso *ATA* la Corte non ha accertato la legittimità della direttiva 2008/101/CE sulla base di ragioni ancorate, ad esempio, a principi generali del proprio ordinamento, come il principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile o il principio di integrazione, né tantomeno in virtù di un collegamento della misura oggetto di causa all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali (la cui infelice formulazione impedisce di affermare l'esistenza di una simile situazione soggettiva in materia di ambiente). Piuttosto, in due ipotesi (Convenzione di Chicago e art. 2, co. 2, Protocollo di Kyoto) non ha ammesso di utilizzare il trattato internazionale rispettivamente evocato come parametro di legittimità della direttiva⁴⁵⁴.

Forse, rispetto al caso *Kadi I* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha mutuato un approccio ancillare alla difesa di misure interne volte al perseguimento di *standards* progressivi in campo internazionale, circostanza che si verifica allorché vengono in rilievo settori come la tutela dei diritti fondamentali o la protezione dell'ambiente⁴⁵⁵; ma una domanda sorge spontanea: Quanto potrà giovare all'Unione un simile “isolamento internazionale” non soltanto in campo politico ed economico, ma anche nei rapporti giuridici con gli Stati terzi?

⁴⁵⁴ B. MAYER, *Case C-366/10, Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011*, nyr, in *Common Market Law Review*, 2012, pp. 1136-1137. L'autore nota come nel caso *Kadi I* il fulcro del ragionamento della Corte fosse l'intangibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, intesi come fondamenti dell'Unione europea: la regola generale della primazia del diritto internazionale sul diritto dell'Unione europea poteva essere sovvertita per salvaguardare i valori essenziali dell'Unione, ma, al di là di questo, l'art. 351 TFUE (già art. 307 TCE) era da interpretarsi nel senso che poteva costituire deroghe anche al diritto primario dell'Unione.

⁴⁵⁵ *Ibidem*, pp. 1114-1115.

2.3. Economia verde ed ETS: osservazioni e rilievi prospettici

È difficile prevedere se e fino a che punto il sistema di scambio di quote di gas serra dell'Unione europea potrà generare una riduzione tangibile dei cambiamenti climatici in generale. Su simili pronostici si abbattono numerose variabili: ad esempio, la complessità del modello in esame, la sua continua evoluzione, le difficoltà di un'attuazione pratica e uniforme. Come se non bastasse, l'ambiente viene oggi inteso secondo una concezione globale; perciò, l'inerzia di molti altri Stati rischia di produrre ancora più incertezza e confusione sui risultati di un sistema che, in fin dei conti, vige solo in alcuni Stati della comunità internazionale⁴⁵⁶.

Per adesso, è più pertinente avanzare opinioni sull'effettiva utilità dell'ETS per l'economia verde e la circolazione dei propri servizi.

Si potrebbe affermare che l'ETS emerge quale soluzione vincente dal punto di vista teorico e perdente sul piano pratico.

La constatazione non vuole essere una critica alla sussistenza del meccanismo, il quale, oltre a riallacciarsi a disposizioni del Protocollo di Kyoto, si presenta come uno strumento idoneo a sostenere la transizione verso un'economia verde, incentivando la domanda e l'offerta di servizi ad essa correlati e sostenendo innovazione e concorrenza in un mercato da rendere sempre più sostenibile sul piano ambientale.

Purtroppo, le criticità rilevate tradiscono lacune e deficienze nell'elaborazione e nell'attuazione di una novità eccessivamente complessa e soggetta a mutamenti che ne rallentano la "metabolizzazione" all'interno del mercato. L'ipotesi che il differenziale tra riduzione di emissioni inquinanti ed eccessivo dispendio di risorse oscilli sempre più verso questa seconda voce non è affatto peregrina⁴⁵⁷.

Urge una riforma oculata dell'ETS, soprattutto in vista dell'innalzamento delle soglie percentuali dei limiti di emissione da realizzare nel lungo periodo; ciò

⁴⁵⁶ Cfr. A. MACCHIATI, *Le politiche contro il cambiamento climatico nell'Unione europea e in Italia*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (a cura di), *La sfida*, cit., pp. 37-38. Comunque, dati alla mano, le condizioni dell'ambiente mondiale negli ultimi anni non sono certo migliorate, tutt'altro, per non parlare del problema specifico dell'aumento del riscaldamento globale. Il punto è che se l'ETS rimane un modello isolato o circoscritto a pochi Stati, risulta faticoso capire se esso rappresenta una novità infelice o se, invece, si tratta di un sistema in grado di produrre risultati soddisfacenti.

⁴⁵⁷ Considerazioni attendibili in merito ad alcuni degli effetti indesiderati dell'ETS sono contenute in M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico*, cit., pp. 114-115.

aumenta il livello di allarme in considerazione delle velocità diverse registrate tra Stati membri nel conseguimento di risultati incoraggianti dall'attuazione delle norme cui si è fatto cenno e avendo presente che molti Stati terzi si rifiuteranno di assistere l'Unione nella sua strategia su ambiente e clima. La Commissione ha espresso l'intenzione di intervenire energicamente sulla disciplina dell'ETS, ma tempi e modi dell'intervento sono ancora poco chiari⁴⁵⁸.

3. Gli “appalti verdi” e la riforma del 2014: una possibile evoluzione del rapporto tra economia verde e sistema concorrenziale dell'Unione

Proseguendo nella disamina di alcuni degli strumenti di mercato rivolti all'economia verde, ci si deve ora confrontare con vari aspetti della disciplina relativa agli appalti pubblici: all'economia verde vanno riferiti anche i così detti “appalti verdi” o *Green Public Procurement* (di seguito, anche “GPP”). Tralasciando i tecnicismi tipici della normativa in materia, per i quali si rinvia a opere a ciò espressamente dedicate⁴⁵⁹, è preferibile procedere secondo l'ordine seguente: enucleare le caratteristiche principali dei GPP, comprendere i legami che intercorrono tra questi e l'economia verde e considerare se l'economia verde sta avendo un ruolo consistente nell'evoluzione del diritto derivato dell'Unione in punto di appalti pubblici.

Con l'espressione “appalti verdi” ad oggi non si intende delimitare una categoria più ristretta di appalti pubblici; si denomina, piuttosto, un criterio generale, valido per tutti i tipi di appalti, che serve a orientare il settore pubblico verso l'acquisto di beni o servizi meno pericolosi per l'ambiente rispetto ad altri beni o servizi fungibili. Poiché il valore delle commesse pubbliche si aggira attorno a poco meno del 20% del PIL degli Stati dell'Unione, le pubbliche amministrazioni, compiendo scelte in linea con le esigenze di sostenibilità

⁴⁵⁸ COM(2014) 15, cit., pp. 9-10.

⁴⁵⁹ Per contenuti più approfonditi sul tema degli appalti verdi nell'Unione europea nell'ultimo decennio, caratterizzato dalle riforme più importanti del diritto comunitario sugli appalti, si veda, ad esempio, A. GRATANI, *Tutela ambientale nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, pp.857-870; C. DE ROSE, *Gli appalti «verdi» nel diritto dell'Unione europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, pp. 1825-1834; F. SCHIZZEROTTO, *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 967-973; F. DALLARI, *Gli appalti verdi*, in F. MASTRAGOSTINO, *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2011, pp. 89-105; G. FIDONE, *Integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici: il green public procurement*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico*, cit., pp. 122-179.

ambientale, potrebbero esercitare una forte influenza sul mercato, incentivando l'offerta di beni e servizi che abbiano un impatto ambientale contenuto.

I GPP si collocano quindi all'interno di quella tipologia di strumenti che si fondano sulla volontaria adesione degli operatori economici, ai quali viene prospettato un vantaggio conseguente alla produzione (e al consumo o alla fruizione) di determinati beni o servizi.

Per queste ragioni, gli appalti pubblici sono stati parzialmente (e gradualmente) ricondotti ai principi ambientali generali: indurre le pubbliche amministrazioni a richiedere beni o servizi più rispettosi per l'ambiente significa dare maggiore consistenza all'integrazione ambientale *ex art. 11 TFUE* e conformarsi al principio (e obiettivo) dello sviluppo sostenibile. Ciò risulta pienamente confermato anche in vari atti delle istituzioni dell'Unione. Seguendo l'evoluzione del diritto primario in materia di ambiente all'epoca delle riforme di Maastricht e Amsterdam, la Commissione europea⁴⁶⁰, prima, e la Corte di giustizia, dopo, hanno enfatizzato con vigore l'esigenza di introdurre considerazioni di natura ambientale nella vecchia disciplina sugli appalti pubblici, originariamente caratterizzata dall'assenza di riferimenti all'ambiente.

Di particolare impatto è stata la sentenza *Concordia Bus*, resa nel 2002 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea: in assenza di riferimenti normativi vigenti, la Corte, in tale pronuncia, ha riconosciuto per la prima volta la possibilità di basare l'aggiudicazione di appalti pubblici su valutazioni di offerte eseguite anche in considerazione di elementi ambientali e a prescindere dalla connessione tra gli stessi e un eventuale vantaggio economico⁴⁶¹.

L'attivismo della Commissione e della Corte di giustizia è stato prodromico a una riforma della normativa comunitaria degli anni '90 sugli appalti pubblici in

⁴⁶⁰ A tale proposito, si riportano alcuni esempi: Libro verde della Commissione europea intitolato "Gli appalti pubblici nell'Unione europea: spunti di riflessione per il futuro", doc. COM(96) 583, del 27 novembre 1996, in particolare pp. 44-46; Comunicazione della Commissione intitolata "Gli appalti pubblici nell'Unione europea", doc. COM(98) 143, dell'11 marzo 1998, pp. 26-28; COM(2001) 264, cit., p. 8; Comunicazione interpretativa della Commissione intitolata "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici", doc. COM(2001) 274, del 4 luglio 2001. Si veda anche il Sesto programma comunitario d'azione in materia d'ambiente, definito con la decisione 1600/2002/CE, cit., art. 3, p. 6). Cfr. altresì G. FIDONE, *L'integrazione*, cit., pp. 124-125.

⁴⁶¹ Caso *Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*, C-513/99, sent. del 17 settembre 2002, in Racc. 2002 I-07213. Tale pronuncia intensifica le novità di un filone giurisprudenziale all'epoca in via di consolidamento anche se originariamente più prudente: si vedano, ad esempio, le cause *Gebroeders Beentjes BV contro Stato dei Paesi Bassi*, C-31/87, sent. del 20 settembre 1988, in Racc. 1988 04635 e *Commissione contro Francia*, C-225/98, sent. del 26 settembre 2000, in Racc. 2000 I-07445.

chiave più “ecologicamente orientata”, culminata con l’adozione delle direttive 2004/17/CE⁴⁶² e 2004/18/CE⁴⁶³.

Tralasciando ogni tentativo di analisi delle due direttive, ci si limita a riferire la *ratio* che ne ha favorito l’emanazione: aprire il sistema degli appalti pubblici alla concorrenza cercando al contempo di snellire le procedure di aggiudicazione, unica fase di cui si è occupato il legislatore europeo. Lungo il processo che ha condotto alla riforma in esame, dettata in primo luogo da ragioni riferibili alla politica comunitaria della concorrenza, hanno tuttavia trovato spazio quelle considerazioni ambientali sostenute già anni addietro da Commissione e Corte di Giustizia, ed è questo l’aspetto che si vuole approfondire.

Le due direttive, specialmente la 2004/18/CE, circa il dettaglio che interessa in questa sede, innovano in tanto in quanto concedono agli enti aggiudicatori di riferirsi anche a fattori non economici, ivi compresi fattori connessi alla tutela ambientale, nella selezione del contraente della Pubblica Amministrazione. Tale introduzione si manifesta anche in via più puntuale con riferimento a molteplici sotto-fasi delle procedure di aggiudicazione: merita di essere sottolineata l’idoneità di alcuni requisiti ambientali (se scrupolosamente predeterminati) ad affiancarsi in via eventuale all’obiettivo del vantaggio economico ai fini dell’aggiudicazione di un appalto.

Al di là dell’accresciuta considerazione degli interessi ambientali nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, circostanza comunque significativa, non si deve confondere quello che era a tutti gli effetti un temperamento delle regole di concorrenza con un sovvertimento delle medesime: sarebbe erroneo concludere che le direttive del 2004 abbiano conferito alle istanze ambientali la stessa importanza delle norme comunitarie sulla concorrenza.

Circa dieci anni dopo, questa evoluzione diviene nuovamente attuale anche a causa delle trasformazioni richieste dall’economia verde. Che i GPP siano radicati all’interno di questo nuovo modello ormai non è mistero: gli appalti verdi rientrano a pieno titolo tra le soluzioni da percorrere per realizzare l’”obiettivo 20/20/20” e per rendere effettiva la strategia *Europa 2020* ed è stato specificato

⁴⁶² Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, in GUUE, L. 134/1-113, del 30 aprile 2004.

⁴⁶³ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in GUUE, L. 134/114-240, del 30 aprile 2004.

senza ombra di dubbio che i GPP sono rivolti a molti di quelli che attualmente sono da considerarsi con certezza contenuti dell'economia verde⁴⁶⁴. Si può dire che, mentre all'inizio del terzo millennio si avvertiva l'esigenza di apportare i precitati cambiamenti per ragioni di carattere ambientale, ultimamente si è ritenuto necessario compiere sforzi ulteriori, in virtù di qualcosa di ancora più ampio e complesso della tutela ambientale, come l'economia verde.

L'ostacolo più arduo da superare per accelerare e intensificare l'andamento cui ci si sta riferendo continua a essere il valore che l'Unione attribuisce alla politica della concorrenza per salvaguardare il buon funzionamento del mercato interno. In altri termini, la disciplina sugli appalti pubblici, storicamente asseverata a norme di diritto derivato volte a garantire il più stretto rispetto delle disposizioni dei trattati istitutivi in materia di concorrenza, è stata in parte scalfita dagli atti precedentemente menzionati: con essi, in tema di appalti pubblici si è reso possibile ridurre lo sbilanciamento tra interessi relativi a concorrenza e ambiente a favore dei secondi; ciò non toglie che anche in seguito all'entrata in vigore delle direttive del 2004 continuasse a sussistere una preponderanza dei primi.

Ora, l'economia verde, limitatamente al dibattito avente ad oggetto gli appalti pubblici nel diritto dell'Unione, si interfaccia con un sistema di norme di elevato spessore, rischiando di entrare in rotta di collisione con esse. Per altro verso, se l'intento di portare avanti le iniziative imposte dal pacchetto su energia e clima e da *Europa 2020* (che restano iniziative definite per dare corso all'economia verde) si rivelasse tale da spingere oltre le conquiste ecologiche nella disciplina degli appalti pubblici, vorrebbe dire che l'economia verde sarebbe riuscita a superare confini che fino a poco tempo fa venivano considerati pressoché invalicabili.

Ecco perché non si può che guardare con interesse alle recenti direttive 2014/24/UE⁴⁶⁵ e 2014/25/UE⁴⁶⁶, che hanno emendato il sistema retto per un decennio dalle direttive del 2004, abrogandole.

⁴⁶⁴ Ciò era già stato anticipato nel documento della Commissione europea intitolato "Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili", 2005. Si vedano anche (e soprattutto): Libro verde della Commissione intitolato "Sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti", doc. COM(2011) 15 del 27 gennaio 2011, pp. 36-52, e COM(2010) 2020, cit., in particolare pp. 17-19.

⁴⁶⁵ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in GUUE L 94/65-241, del 28 marzo 2014.

I recenti atti di diritto derivato si riferiscono, rispettivamente, agli appalti per settori ordinari e speciali (la direttiva 2014/25/UE è nota anche come “direttiva *utilities*”); il nuovo sistema è completato dalla contemporanea “direttiva concessioni” 2014/23/UE⁴⁶⁷.

Con queste direttive, il legislatore dell’Unione ha inteso mettere mano alla disciplina sugli appalti accentuando ancora di più i tratti innovativi sui quali aveva insistito dieci anni prima. Ancora una volta, l’obiettivo della trattazione resta verificare fino a che punto sono approdati Commissione, Parlamento e Consiglio nell’inserire elementi dell’economia verde all’interno della normativa in materia di appalti.

Viene riaffermata la consonanza che le regole sugli appalti devono avere con le dinamiche inerenti integrazione ambientale e sviluppo sostenibile⁴⁶⁸, arricchendo il collegamento con ripetuti riferimenti agli obiettivi di *Europa 2020*, che nella disciplina precedente ovviamente mancavano; oltretutto, entrambe le direttive sono state elaborate con il fine di favorire ecoinnovazione e innovazione sociale, che permettono di accentrare la sostenibilità ambientale all’interno di una strategia di crescita economica⁴⁶⁹: addirittura, le direttive contemplano un regime particolare in cui possono essere protagonisti partenariati per l’innovazione⁴⁷⁰. Dunque, pur non essendo citata l’espressione “economia verde” si capisce che è stato anche questo modello a incidere su una riforma che tocca varie fasi della procedura sull’appalto (ad esempio, partecipazione, criteri di aggiudicazione, affidamento).

Risulta confermato il margine di libertà a favore delle amministrazioni di esigere requisiti ambientali, esplicitandoli di volta in volta nel bando di gara: per citare alcune ipotesi, il bando di riferimento potrà indicare il criterio del rispetto della normativa ambientale, rendendolo operativo per la scelta dei contraenti o per stabilire l’aggiudicazione; oppure, sarà facoltà dell’amministrazione richiedere una specifica etichetta o marchio di qualità ambientale laddove si stabiliscono le

⁴⁶⁶ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, in GUUE L 94/243-374 del 28 marzo 2014.

⁴⁶⁷ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94/1-64 del 28 marzo 2014.

⁴⁶⁸ Considerando 91 della direttiva 2014/24/UE e considerando 96 della direttiva 2014/25/UE.

⁴⁶⁹ Considerando 47-49 della direttiva 2014/24/UE e considerando 57-59 della direttiva 2014/25/UE.

⁴⁷⁰ Art. 31 direttiva 2014/24/UE e art. 49 direttiva 2014/25/UE.

caratteristiche ambientali di opere, beni o servizi da acquistare, nonché l'esibizione di certificati che attestino la conformità a sistemi o norme di gestione ambientale⁴⁷¹. Tuttavia, le direttive del 2014 includono anche importanti elementi di rottura con il regime previgente.

Quanto al rispetto degli obblighi ambientali sanciti dall'Unione o dal diritto nazionale applicabile alla fattispecie, sussiste ora il potere in capo all'amministrazione aggiudicatrice di non aggiudicare, in caso di infrazioni accertate, l'appalto all'offerente che abbia presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa⁴⁷². Circa quest'ultima, invece, occorre mettere in evidenza che essa potrà essere valutata in considerazione di parametri più ampi rispetto a prima, cioè in base al prezzo o al costo dell'appalto, secondo un approccio costo/efficacia che si rifà anche all'intero costo del ciclo di vita del progetto, il quale ingloba anche i costi ambientali esterni direttamente collegati. Pertanto, la dimensione ambientale acquisisce ancora più rilievo in sede di aggiudicazione, in parte sovrapponendosi alle esigenze di natura esclusivamente economica.

Se è incontrovertibile che le direttive di cui si è dato conto hanno avuto l'effetto di perpetrare la tendenza delle istituzioni dell'Unione di avvalersi di esigenze legate all'economia verde per erodere "barriere" giuridiche a difesa della notoriamente predominante politica europea della concorrenza, non si deve sottovalutare la maggiore conservatività dei contenuti di tali atti rispetto al libro verde che nel 2011 la Commissione aveva pubblicato proprio per preparare la riforma della normativa sugli appalti⁴⁷³. Effettivamente, nel libro verde si riscontra una metodologia molto più audace, corroborata, ad esempio, dall'intenzione di prescrivere requisiti obbligatori generali in materia ambientale e sociale relativamente agli acquisti consentiti⁴⁷⁴ o di pervenire al necessario

⁴⁷¹ Art. 62 direttiva 2014/24/UE e art. 80 direttiva 2014/25/UE.

⁴⁷² Art. 56 direttiva 2014/24/UE.

⁴⁷³ COM(2011) 15, cit.

⁴⁷⁴ Nel citato libro verde (*ibid.*, pp. 44-45), la Commissione scriveva: "(u)n altro modo per realizzare obiettivi strategici mediante gli appalti pubblici potrebbe essere quello di imporre obblighi alle amministrazioni aggiudicatrici in relazione a "che cosa acquistare". Ad esempio, si potrebbero imporre requisiti o criteri obbligatori per regolamentare le caratteristiche dei beni o servizi da fornire (ad esempio, livelli massimi di utilizzo dell'energia e delle risorse, sostanze nocive per l'ambiente, livelli minimi di riciclaggio) o in alternativa fissare obiettivi (ad esempio, il 60% degli acquisti pubblici deve essere ecocompatibile)". Invece, il considerando 95 della direttiva 2014/24/UE, chiarisce che: "(è) d'importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto, è opportuno ricordare che gli appalti pubblici sono essenziali per promuovere l'innovazione, che è di primaria importanza per la futura crescita in Europa. Tenuto conto delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati, non

collegamento tra requisiti ambientali e oggetto del contratto⁴⁷⁵. Gli atti adottati a seguito della circolazione del libro verde, però, non contengono vincoli paragonabili agli annunci della Commissione, segno che l'andamento descritto in trattazione sta procedendo, ma "con le dovute cautele".

4. Tassazione e sovvenzioni: l'economia verde come "pretesto" per una fiscalità (più) europea?

A chiosa di quanto illustrato nei precedenti paragrafi va aggiunta una breve analisi su un'altra tipologia di strumenti di mercato: tassazione e sovvenzioni in campo ambientale. Su di essi la Commissione ha speso importanti considerazioni nel già visto libro verde del 2007, esternando l'intento di ricorrere anche a questi particolari strumenti di mercato per raggiungere risultati migliori nella tutela dell'ambiente.

Senza pretendere di spiegare nel dettaglio una tematica che è propria di altre discipline, si considera utile premettere qualche rapido cenno per carpire gli aspetti principali della tassazione e delle sovvenzioni legati alla politica ambientale, perché è proprio con riferimento a questa politica dell'Unione che ultimamente stanno venendo accostati detti strumenti.

La tassazione e le sovvenzioni sono strumenti che agiscono direttamente sul prezzo di un prodotto o di un servizio, elevandolo o riducendolo; si tratta di strumenti relativamente semplici da attuare, che non si limitano a fornire un controllo più efficace sui prezzi, ma sono al tempo stesso fonti di gettito.

Il senso di applicare i principi della fiscalità alle dinamiche ambientali è progredire verso uno sviluppo sostenibile fornendo un'applicazione più sistematica del principio "chi inquina paga": da una parte, spostare il carico fiscale diretto verso i consumi dannosi per l'ambiente (un esempio sono le "ecotasse", tra le quali spicca la *carbon tax*) consentirebbe di attenuare la pressione che invece aggredisce altre voci di primaria importanza per i cittadini europei, come il

sarebbe tuttavia opportuno fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione" (si veda anche il considerando 100 della direttiva 2014/25/UE). Nel considerando successivo si specificano esempi di requisiti obbligatori specifici nella legislazione europea.

⁴⁷⁵ Si veda COM(2011) 15, pp. 42-43. Tuttavia, nelle direttive si capisce che l'opzione, per quanto auspicabile, può essere derogata (considerando 92 della direttiva 2014/24/UE e considerando 97 della direttiva 2014/25/UE).

lavoro⁴⁷⁶; dall'altra, eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente e, parallelamente, sovvenzionare i produttori e i consumatori più virtuosi favorirebbe riduzioni di spesa, innovazione e sostenibilità ambientale. Perciò, una fiscalità "verde" (o "ecologica") è ad oggi vista come un mezzo per dare nuova linfa ai tre pilastri dello sviluppo sostenibile, poiché servirebbe a sostenere l'occupazione, accelerando una ripresa economica che incida positivamente sull'ambiente.

Le assonanze tra fiscalità ambientale ed economia verde appaiono allora numerose e profonde, come sostenuto dall'UNEP⁴⁷⁷. Assumendo che questi strumenti di mercato potranno contribuire a semplificare il passaggio a un'economia verde, viene dunque da domandarsi se valga anche il viceversa e cioè che l'esigenza di completare tale transizione funga da stimolo per intervenire energicamente sul piano giuridico e creare un quadro normativo avente ad oggetto la fiscalità ambientale.

È un dato di fatto che la Commissione europea abbia ripreso a trattare con insistenza questo argomento in tempi molto recenti, da quando l'economia verde è assunta al "rango" di questione universale⁴⁷⁸, sebbene contrassegnata da tutti i problemi menzionati nel secondo capitolo della tesi.

Si deve anticipare che il ricorso al diritto derivato dell'Unione europea per disciplinare tassazione e sovvenzioni ambientali non costituirebbe un'operazione di stretta modifica, bensì di creazione in buona parte *ex novo* di un sistema dotato di regole emanate per colmare un vuoto (ed è per questo che si è inteso riferirsi in prima battuta a ETS e GPP, che invece sono già disciplinati da direttive): ad oggi, appunto, esiste solamente una direttiva che ha istituito un sistema comunitario di tassazione minima per il carbone il gas naturale e l'elettricità⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Si possono distinguere tre tipi di tassazione ambientale, a seconda degli obiettivi immediati: coprire costi di servizi ambientali e misure di riduzione dell'inquinamento; modificare il comportamento di consumatori e produttori; aumentare le entrate per l'erario (ad esempio, le ecotasse fiscali). Inoltre, è opportuno distinguere la fiscalità ambientale in senso stretto, che presenta una relazione diretta e causale tra il presupposto e l'unità fisica idonea a danneggiare l'ambiente, dalla fiscalità con funzione ambientale, ove la finalità della protezione dell'ambiente è extrafiscale; sul punto, cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 320.

⁴⁷⁷ A titolo esemplificativo, ci si riferisce al documento "*Breafing Paper – Fiscal Policy*", 2012, disponibile al seguente link <http://www.oecd.org/greengrowth/greengrowthandtaxation.htm>.

⁴⁷⁸ Inoltre, i cardini della fiscalità ambientale menzionati in trattazione si ritrovano anche all'interno dell'ultimo Programma d'azione ambientale, varato nel 2013: cfr. decisione 1386/2013/UE, cit., in particolare, Allegato, p. 76 e p. 84.

⁴⁷⁹ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUUE L 283/51-70, del 31 ottobre 2003. Di essa, in tutti i casi, la Commissione auspica emendamenti in tempi rapidi, in quanto "l'attuale approccio, piuttosto flessibile e generale, della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici potrebbe non consentire in tutti i casi di integrare effettivamente gli obiettivi di

Riassumendo, al vaglio della Commissione vi è un progetto di imposizione di alcune regole fiscali di diritto dell'Unione europea per sostenere l'economia verde, idea in realtà già espressa da anni ma ampliata e divenuta più concreta ora che di economia verde si parla con enfasi sempre più forte; ciò potrebbe avere effetti ambivalenti, perché si assisterebbe a un'ascesa dell'economia verde e a una produzione normativa rilevante in un ambito che per ora non risulta presidiato da atti sovranazionali, fatta salva l'eccezione di cui sopra. Tale carenza, accostata a un dibattito che, come detto, è piuttosto radicato, indica però che vi sono vari problemi che tendono ad affossare queste iniziative; pertanto, bisogna ora soffermarsi su determinate criticità o peculiarità della fiscalità ambientale europea (specie per quanto riguarda la tassazione), sia per comprendere meglio alcuni aspetti essenziali dell'argomento in questione, sia per cogliere quali effetti potrebbe avere una normativa in tal senso, dettata dall'esigenza di promuovere l'economia verde.

Il primo scoglio che si riscontra è la ridotta autonomia dell'Unione in materia fiscale, a causa delle ridotte cessioni di sovranità accettate dagli Stati membri⁴⁸⁰: le misure fiscali sono adottate all'unanimità dagli Stati membri. L'Unione può al massimo impedire che gli Stati, nell'esercizio delle competenze in materia fiscale, violino regole che storicamente garantiscono il corretto funzionamento del mercato interno e del sistema concorrenziale nell'Unione (su tutti, artt. 110-113 TFUE); non è poi da escludere che possano essere anche interessi di natura ambientale a monte di tributi nazionali a soccombere al cospetto di questi obiettivi primari⁴⁸¹. Naturalmente, l'affermazione di una fiscalità ecologica oltrepasserebbe tali limiti.

efficienza energetica e di consumo energetico rispettoso dell'ambiente nell'armonizzazione raggiunta a livello UE". È per questo che la Commissione ritiene più conveniente suddividere i livelli minimi di tassazione europea su due elementi, uno energetico (tasse nazionali sull'energia) e uno ambientale (tasse nazionali sulle emissioni). Cfr. COM(2007) 140, cit., pp. 7-8.

⁴⁸⁰ Per maggiori considerazioni in tema di "diritto fiscale europeo", si rinvia a L. DI RENZO, R. PERRONE CAPUANO, *Diritto della finanza pubblica europea*, Napoli, 2008.

⁴⁸¹ Una situazione di questo tipo si è verificata allorché nel 1998 la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonostante la progressiva acquisizione di importanza di molti aspetti legati alla tutela ambientale, ha dichiarato incompatibile con l'allora art. 95 TCE (oggi art. 114 TFUE), l'attuazione di un'imposta finlandese che, a livello nazionale, veniva applicata con aliquote differenti sull'energia elettrica a seconda del metodo di produzione in virtù di esigenze ambientali, rimanendo invece unitaria nel caso di energia elettrica importata da altri Stati membri, quale che ne fosse la provenienza. La Corte si era limitata a riprendere le conclusioni di altre pronunce precedenti e, statuendo in maniera diversa rispetto all'opinione dell'Avvocato generale, aveva, secondo alcuni, trascurato l'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di ambiente, relegando tale settore in secondo piano rispetto al mercato interno. Cfr. causa *Outokumpu Oy*, C-

In genere, quando si parla di fiscalità europea non ci si riferisce a un ordinamento vero e proprio, ma a una sorta di “politica negativa”, una serie di principi che condizionano la struttura e l’evoluzione delle fiscalità nazionali dei singoli Stati membri per portare a termine obiettivi dell’Unione: la fiscalità europea emerge come una cornice entro la quale si possono inquadrare i sistemi fiscali dei singoli Stati membri.

In un ipotetico confronto, il ruolo di “parte forte” non sarebbe esercitabile dalla Commissione, ma dagli Stati membri nel loro insieme. Non va trascurato che anche soltanto rispetto al 2007, anno della pubblicazione del libro verde sugli strumenti di mercato per l’ambiente, l’Unione si è arricchita di più Stati membri; tuttavia, l’allargamento dell’Unione potrebbe, da questo punto di vista, incrinare le possibilità di successo della fiscalità verde, soprattutto a pochi anni di distanza dall’imposizione di obblighi “internazionali” di portata intensa, come quelli scaturiti dal *fiscal compact*.

A tutto ciò fanno da corollario altri due aspetti.

La procedura per adottare atti di diritto derivato che possano designare un sistema come quello prospettato richiede l’unanimità in Consiglio ed è questo il motivo per il quale le precedenti proposte elaborate dalla Commissione non hanno avuto esito⁴⁸². Resta poi la scelta della base giuridica: unitaria o mista? Già, perché oltre all’art.113 TFUE potrebbe trovare spazio la norma su cui si basa la politica ambientale dell’Unione, l’art. 192; si ricorda che tra le proposte (fallite) della Commissione in materia di fiscalità verde, non sono mancate quelle sorrette da una doppia base giuridica secondo i criteri appena esposti.

Il lavoro della (nuova) Commissione sarà particolarmente arduo, ma se gli orientamenti attuali dovessero sfociare in un atto legislativo significherebbe pervenire a una cessione di sovranità degli Stati membri dell’Unione “a 28” anche (o soprattutto?) a causa dell’economia verde o, per meglio dire, delle conseguenze che le si attribuiscono; il che si sommerebbe all’armonizzazione di settori di cui si è parlato nel secondo capitolo della ricerca.

Infine, una fiscalità ecologica giustificata dalla necessità di puntare a uno sviluppo sostenibile percorrendo il modello “economia verde” sarebbe presentata

213/96, sent. de 2 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01777. Si veda anche L. KRAMER, *Casebook on EU Environmental Law*, Oxford-Portland, 2002, pp. 120-126.

⁴⁸² Per maggiori informazioni al riguardo, si veda L. KRAMER, *EU Environmental*, cit., pp. 177-178.

come una soluzione nell'interesse dei cittadini europei, ponendosi in antitesi a fattispecie di pressione fiscale distorsiva e rinvigorendosi a innovazione, occupazione e sostenibilità ambientale. Di contro, per il caso della tassazione ambientale, il pubblico avrebbe meno libertà di scelta rispetto agli strumenti volontari (come l'ETS), trovandosi a subire imposizioni che non sono propriamente il frutto di una partecipazione effettiva⁴⁸³.

In aggiunta, non è scontato che esempi di fiscalità ecologica, come la tassazione ambientale, si rivelino strumenti attenti alle esigenze del pubblico. In questo senso è interessante l'analisi condotta da studiosi che individuano nelle forme di pressione fiscale volte a trasferire ricchezza da chi è più ricco a chi è più povero soluzioni "progressive", contrapposte alle ipotesi di tassazione "regressiva", che invece aggravano le condizioni dei soggetti economicamente più in difficoltà⁴⁸⁴. Ecco che la tassazione ambientale deve obbligatoriamente contemplare queste esigenze, onde evitare sommatorie di carichi regressivi (ad esempio, sia su consumi che su lavoro, quando invece occorrerebbe solo ed esclusivamente spostare parte di queste forme di prelievo verso le attività lesive per l'ambiente). Ancora, rilevato che se un tributo ambientale funziona per davvero produce un gettito ridimensionato, potrebbe essere poco "allettante" anche per le autorità imponenti⁴⁸⁵.

Specularmente, anche i sussidi o gli incentivi possono presentare inconvenienti, a cominciare dal fatto che gravano sui contribuenti e aumentano i costi collettivi dell'attività presa in considerazione; un utilizzo improprio dei sussidi ambientali, diretti o indiretti, creerebbe le premesse per una "corsa al ribasso" nella lotta alle attività nocive per l'ambiente, e pregiudicherebbe il sistema concorrenziale dell'Unione in spregio alle norme fondamentali del TFUE⁴⁸⁶.

Insomma, ci si trova di fronte al tipico caso di innovazione dell'ordinamento giuridico che, se non assistita da accorgimenti ponderati, produrrebbe effetti negativi di portata superiore a quelli positivi che invece si auspicano. La riforma fiscale per sostenere l'economia verde (e da quest'ultima giustificata), ancora in fase di studio, è in sé un'opzione da considerare; ma, tenendo presente che la

⁴⁸³ Cfr. anche M. LEE, *EU Environmental*, cit., p. 194.

⁴⁸⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 193-194.

⁴⁸⁵ Cfr. S. CIPOLLINA, *Fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'imposizione*, cit., pp. 111-112.

⁴⁸⁶ Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti*, cit., pp. 409-410.

mutua interdipendenza tra pilastri dello sviluppo sostenibile sarebbe all'origine di "effetti domino" anche in ipotesi indesiderate, se tale riforma non dovesse essere costruita con estrema attenzione finirebbe per aggravare ulteriormente una situazione che è già molto complicata.

Sezione 2. Servizi di economia verde e regimi di circolazione

1. Attività di servizi ed economia verde: un'introduzione orientativa – 2. La libera prestazione dei servizi: aspetti generali – 2.1. Il diritto originario: gli articoli 56 e seguenti del TFUE – 2.2. Il diritto derivato: la direttiva 2006/123/CE – 2.2.1. Brevi considerazioni sul rischio di “environmental dumping” nella proposta della direttiva 2006/123/CE – 3. I regimi applicabili ai servizi di economia verde – 3.1. I servizi inclusi nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE – 3.2. I servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE – 3.3. Un esempio di sovrapposizione di discipline in materia di servizi di economia verde: le “ESCO” – 4. I servizi “pubblici”: elementi introduttivi sui servizi di interesse generale (SIG) – 4.1. I servizi di interesse economico generale (SIEG): considerazioni sostanziali – 4.2. Il regime giuridico applicabile ai SIEG – 4.3. I servizi universali – 5. L'economia verde quale possibile limite al mercato interno (dei servizi) – 5.1. Deroghe ex art. 36 TFUE ed esigenze imperative: le conseguenze della giurisprudenza Cassis de Dijon – 5.2. La tutela dell'ambiente come esigenza (particolarmente) imperativa – 5.3. Il caso PreussenElektra: la tutela dell'ambiente come esempio “speciale” di esigenza imperativa? – 5.4. Tutela dell'ambiente come esigenza imperativa nel mercato dei servizi – 5.5. Riflessioni conclusive

1. Attività di servizi ed economia verde: un'introduzione orientativa

In questa sede l'analisi della relazione tra economia verde e mercato dell'Unione cessa di essere condotta considerando il rapporto di strumentalità che lega il secondo alla prima per favorirne l'affermazione e la diffusione; l'obiettivo diviene appurare come l'economia verde si interfaccia con il mercato interno allorché vengono in rilievo attività di servizi che possono essere erogate su scala europea. I profili d'indagine serviranno a ricostruire possibili scenari che si ritiene possano caratterizzare in maniera del tutto singolare il processo di metabolizzazione dell'economia verde nell'ambito che per la Comunità e l'Unione è stato tradizionalmente più importante: il mercato interno.

Per dovere di precisione, si ribadisce che non si vaglieranno le modalità con cui l'economia verde si insinuerebbe in tutte e quattro le libertà fondamentali del mercato dell'Unione, preferendo concentrare la trattazione sulla circolazione dei servizi e, in misura minore e comunque accessoria, alla libertà di stabilimento:

l'oggetto in senso stretto di questa sezione saranno quindi le attività di servizi di economia verde, siano esse fornite in via transfrontaliera o da un soggetto che intenda avvalersi della libertà di stabilirsi presso uno Stato membro diverso da quello di origine.

Si intende introdurre l'argomento enfatizzando dapprima due aspetti. Il primo: il mercato dei servizi è la fonte più consistente di indotto per l'Unione europea, poiché da esso promana all'incirca il 70% del prodotto interno lordo e dell'occupazione dell'Unione. Il secondo: nonostante la materia sia ancora caratterizzata da profonde incertezze di vario tipo, si è rilevato che l'Unione sta mettendo in atto numerose iniziative per determinare il passaggio a un'economia verde, concependo questo modello come centrale anche e soprattutto in una prospettiva di crescita.

Da questi semplici dati di fatto non sembra difficile poter concludere che per l'Unione europea i servizi di economia verde rappresentino una combinazione vincente. La promozione dell'economia verde è destinata a incidere sulla circolazione dei servizi, poiché adeguare le esigenze di crescita alla sfida ai cambiamenti climatici per raggiungere uno sviluppo sostenibile significa stimolare la domanda e l'offerta di nuovi servizi (e l'affermazione di figure professionali), oltre che la rivisitazione di altri già esistenti; detto altrimenti, l'economia verde, se sostenuta adeguatamente, sarà in grado di favorire l'apertura di spazi del mercato interno nei quali potranno validamente inserirsi più operatori.

Tuttavia, riproporsi di analizzare le attività di servizi che permettono all'economia verde di propagarsi nel mercato interno, implica porsi il quesito di cosa effettivamente siano i servizi di economia verde. La domanda non è per nulla superflua, perché in base alla tipologia di servizio che si prende in esame conseguono discipline giuridiche alternative e idonee a incidere in misura diseguale sul grado di libera circolazione. Perciò, prima di addentrarsi nelle questioni giuridiche che accompagnano la diffusione dell'economia verde nel mercato dell'Unione sotto forma di attività di servizi, occorre fare luce su questo aspetto di natura prevalentemente tecnica.

Sulla categoria dei servizi di economia verde, spesso riassunti tramite un'accezione di impatto mediatico superiore come "servizi verdi", ricadono gli effetti dei limiti nozionistici del concetto stesso di economia verde, dei quali si è dato conto nel secondo capitolo della tesi. Semplicemente, se non è possibile

avvalersi di una definizione operativa di economia verde, è parimenti impensabile potersi riferire a un insieme lineare ed omogeneo di attività quando si parla di servizi verdi. Giustificata in primo luogo dal principio/obiettivo dello sviluppo sostenibile e guidata dal principio di integrazione ambientale, l'economia verde si estende a molteplici settori di intervento dell'Unione per determinare una crescita economica che sia al tempo stesso realizzata nel rispetto dell'ambiente. Eppure, economia verde e tutela ambientale non sono sinonimi, benché quest'ultima costituisca parte dell'essenza del modello in discorso, dovendosi allora escludere che i servizi verdi siano solo ed esclusivamente i servizi ambientali: i servizi di economia verde abbracciano vari settori, prestandosi a una regolamentazione giuridica variegata.

Dagli esempi che la pratica rivela, le attività di servizi suscettibili di essere valutate economicamente e tendenti a incidere in positivo sulla qualità dell'ambiente non solo esulano ampiamente dal più ristretto raggruppamento dei servizi ambientali, ma possono essere realizzate secondo modalità e finalità (immediate) divergenti. A tal fine, si individuano due sotto-categorie principali di servizi riferibili all'economia verde.

La tipologia di servizi verdi più propriamente ascrivibile al concetto di cui ci si sta occupando include quelle attività direttamente poste in essere per minimizzare l'impatto ambientale di altri soggetti esercenti attività lungo la filiera dei processi produttivi (tecnicamente, si parla di *green business*). Tali servizi possono avere natura pubblica o privata, riferirsi a materie differenti (ad esempio, ambiente, energia, trasporti, rifiuti, ciclo dell'acqua, edilizia⁴⁸⁷) ed essere eseguiti in modi diversi⁴⁸⁸, ossia da prestatori che intendono stabilirsi in un altro Stato

⁴⁸⁷ Soffermandosi brevemente su un settore apparentemente estraneo all'economia verde, ossia l'edilizia, si pensi all'importanza di attività ad esso collegate, quali la produzione di impianti o componentistica per impianti di riscaldamento, cogenerazione, di depurazione, trattamento acque, o la produzione di materiali innovativi come isolanti termici o acustici nonché di tecnologie per la produzione di materiali dall'elevato contenuto di materia prima riciclata.

⁴⁸⁸ Riportando l'analisi ai paragrafi sugli strumenti finanziari aventi impatto sullo sviluppo dell'economia verde, si pensi, ad esempio, a tutte le attività che possono essere oggetto dei finanziamenti erogati da "Orizzonte 2020", il nuovo programma quadro per la ricerca e l'innovazione. Orizzonte 2020 mira anche all'avanzamento nella sfida ai cambiamenti climatici e all'innalzamento del livello di protezione ambientale; annovera tra i propri obiettivi specifici l'avviamento di una transizione verso l'eco-innovazione, l'uso efficiente delle risorse naturali (da rendere effettivo anche in materia di trasporti su scala europea), la riduzione del consumo di energia e delle emissioni di carbonio, la produzione di energia elettrica a costi contenuti e a basse emissioni, la creazione e diffusione di tecnologie ambientali ed energetiche. Tali fini postulano la diffusione di attività cruciali, di cui si formulano alcuni esempi: ricerca e sperimentazione su larga scala di nuovi concetti, soluzioni e sistemi (tecnologici e non) efficienti, socialmente accettabili e accessibili per la gestione energetica degli edifici con emissioni prossime allo zero; ricerca,

membro o che preferiscono svolgere le loro attività a titolo temporaneo e occasionale; e in questo secondo caso la dimensione transfrontaliera può essere data dallo spostamento, individuale o congiunto, di prestatore, fruitore o servizio. L'importanza di questi servizi per la sostenibilità ambientale non deve però trarre in inganno, nel senso che i servizi di *green business* non sono necessariamente e a loro volta resi senza cagionare impatto sull'ambiente.

Il ridotto impatto ambientale nella fornitura del servizio è, invece, il tratto distintivo della seconda sotto-categoria cui si è fatto menzione: di essa fanno parte le attività di *green production*, messe in atto non tanto come servizio da offrire alla clientela, ma all'interno del ciclo produttivo del fornitore, il quale di fatto accetta di internalizzare la variabile ambientale. Anche i servizi predisposti e forniti con attenzione alla qualità dell'ambiente rilevano come servizi verdi e sono tali generalmente perché il fornitore ha ottenuto certificazioni di processo (o di prodotto) o perché si è avvalso di tecnologie volte al contenimento dell'impatto ambientale (dunque, applicate da chi svolge attività di *green business*). D'altronde non va certo trascurato che i frequenti riferimenti della Commissione europea a trasporti più ecologicamente sostenibili o alla possibilità di selezione per le pubbliche amministrazioni del concorrente di una gara d'appalto anche in virtù delle conseguenze ambientali dell'attività di servizio offerta, sono chiari esempi di come anche i servizi di *green production* siano da ascrivere all'economia verde.

Alle sotto-categorie appena presentate, si affiancano altre attività di servizi pienamente inquadrare nell'economia verde: si pensi agli organismi accreditati per rilasciare o meno certificazioni ambientali, alle imprese che forniscono consulenza circa la tutela dell'ambiente, ai poli che promuovono ricerca e innovazione finalizzate alla sostenibilità ambientale, agli enti che realizzano attività di formazione destinate a divulgare conoscenze da spendere per garantire una maggiore attenzione alla qualità dell'ambiente nell'arco dei processi produttivi.

In via ulteriore, vi sono operatori che realizzano le proprie attività nella filiera "verde" in senso stretto, dunque al di fuori del sistema industriale, come le aziende del settore agricolo e forestale.

sviluppo e dimostrazione su scala reale di fonti energetiche rinnovabili e tecnologie innovative per la cattura e lo stoccaggio del carbonio che siano convenienti e a basso impatto ambientale; ricerca multidisciplinare nell'ambito delle tecnologie energetiche per il contenimento delle emissioni e la riduzione dell'impatto ambientale.

Riepilogando, i servizi di economia verde in senso stretto non si caratterizzano per il ridotto impatto ambientale, ma sono destinati a produrre questo effetto se accostati ad altre attività, le quali, solo a questo punto, rientrano nell'ambito dell'economia verde, impattando direttamente (e in misura più limitata) sull'ambiente.

Una volta compreso che l'elemento "ambiente" nell'economia verde non deve condurre a considerare i servizi verdi soltanto come servizi ambientali, ma che, contrariamente, la categoria oggetto di studio compendia altri settori, nonché attività realizzabili a vario titolo, si può procedere all'analisi delle fattispecie ipotizzabili in materia di libera circolazione di servizi laddove entri in gioco l'economia verde.

2. La libera prestazione dei servizi: aspetti generali

2.1. Il diritto originario: articoli 56 e seguenti del TFUE

Tra le libertà fondamentali del mercato interno figura la circolazione dei servizi. Essa va a sommarsi alla circolazione di capitali, merci e persone, che a sua volta ricomprende la libertà di stabilimento. La libera prestazione dei servizi è dunque preposta al raggiungimento dell'obiettivo più datato della Comunità europea, come testimoniato dalle norme pattizie che gli Stati membri di Comunità e Unione hanno definito con il passare del tempo.

È esattamente da questo insieme di norme, ossia dal diritto originario dell'Unione europea in materia di libera prestazione di servizi, che conviene iniziare l'analisi da compiere; il tema va affrontato senza pretese di esaustività⁴⁸⁹, al fine di comprendere con maggiore precisione in quale contesto giuridico si inserisce la circolazione dei servizi di economia verde.

La disciplina generale sulla circolazione dei servizi è contenuta negli articoli 56 e seguenti del TFUE. Va detto che le scelte giuridiche per la regolamentazione di questa libertà sono particolarmente delicate, dato l'impatto dei servizi

⁴⁸⁹ La libera prestazione dei servizi è stata compiutamente discussa da numerosi autori. Si rinvia, ad esempio, a M. ANDENAS, W. H. ROTH, *Services and Free Movement in EU Law*, Oxford, 2002; L. WOODS, *Free Movement of Goods and Services within the European Community*, Bullington, 2004, pp. 159-299; M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *La libera prestazione dei servizi e delle professioni in generale*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, pp. 330-374; F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO, *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007; O. DUBOS, P. KAUFFMANN, *L'Europe des services: l'approfondissement du marché intérieur*, Paris, 2009; C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, Oxford-New York, 2010, pp. 256-410; D. CHALMERS, G. DAVIES, C. MONTI, *European Union law: Cases and Materials*, Cambridge, 2010, pp. 783-828.

sull'economia europea; per altro verso, la circolazione dei servizi è stata storicamente limitata da ostacoli che impediscono al mercato di riferimento di sprigionare appieno le sue elevate potenzialità. Perciò, il quadro normativo sui servizi dovrebbe tendere all'attenuazione di tali problematiche.

Per una serie di ragioni che saranno illustrate di seguito, la disciplina dei trattati istitutivi sui servizi si è rivelata parzialmente inadeguata, nella misura in cui trascura elementi che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dovuto chiarire, se non addirittura ricostruire.

I servizi hanno una connotazione residuale. L'art. 57 TFUE stabilisce che “(a) i sensi dei trattati, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione⁴⁹⁰, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone”. Si tratta, in definitiva, di attività economiche di varia natura (commerciali, industriali, artigiane, libere professioni), realizzate da lavoratori autonomi e che non partecipano all'esercizio di pubblici poteri⁴⁹¹: esse si ricavano prevalentemente per sottrazione, non potendo essere espressione di un'altra libertà fondamentale. La circostanza solleva non pochi problemi e ha costretto i giudici di Lussemburgo ad adoperarsi in maniera pressoché costante per tracciare i confini della circolazione dei servizi rispetto alle altre libertà fondamentali.

Si premette sin d'ora che le norme in discorso non si applicano ad alcuni settori (su tutti, i trasporti, regolati autonomamente) o subiscono parziali deroghe in altre ipotesi (ad esempio, nel caso dei servizi di interesse economico generale).

L'espletamento di un servizio implica il coinvolgimento di almeno due Stati membri dell'Unione nell'operazione complessiva; inoltre, l'attività viene eseguita occasionalmente e si esaurisce in un lasso di tempo ragionevolmente breve.

⁴⁹⁰ Ovviamente non deve trattarsi di attività salariata, in quanto il beneficiario della libera prestazione di servizi non può essere un lavoratore subordinato; piuttosto, il concetto di retribuzione di cui all'art. 57 TFUE è riconducibile a quello di remunerazione. Tra le sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea si segnalano, a titolo di esempio, quelle relative ai seguenti casi: caso *Staatssecretaris van Financiën contro Società cooperativa «Coöperatieve Aardappelen-bewaarplaats GA»*, C-154/80, sent. del 5 febbraio 1981, in Racc. 1984 01861, pp. 12-14 (sull'utilità che contraddistingue l'onerosità della prestazione); caso *Bond van Adverteerders e al. contro Stato olandese*, C-352/85, sent. del 26 aprile 1988, in Racc. 1988 02085, p. 16 (sull'irrelevanza, ai fini della sottoposizione dell'attività alla disciplina comunitaria sulla circolazione dei servizi, dell'avvenuto pagamento ad opera di chi non abbia fruito direttamente della prestazione); caso *Stato belga contro René Humbel e Marie-Thérèse Edel*, C-263/86, sent. del 27 settembre 1988, in Racc. 1988 05365, pp. 16-17 (sui requisiti fondamentali che deve avere la retribuzione affinché la prestazione eseguita ricada all'interno della disciplina comunitaria inerente la circolazione dei servizi).

⁴⁹¹ Lo si desume dal richiamo che l'art. 62 TFUE fa dell'art. 51.

Considerando dapprima il secondo aspetto, si rileva che il prestatore di servizi esercita la propria attività a titolo temporaneo⁴⁹² e in via occasionale, con la conseguenza che questi non viene integrato nell'ordinamento di uno Stato diverso da quello d'origine: ciò non giustifica un'esigenza di stabilimento in via primaria o secondaria *ex art. 49 TFUE*. Pertanto, lo spostamento di chi intende prestare un servizio in un altro Stato dell'Unione fuoriesce dalla libera circolazione delle persone e presuppone un contatto meno intenso con tale secondo Stato; se è vero che l'art. 57 TFUE dispone che l'attività dovrà poter essere realizzata alle stesse condizioni imposte ai propri cittadini dallo Stato in cui la prestazione è fornita, non bisogna dimenticare che l'applicazione di quest'ultima disciplina non potrà avvenire nella stessa misura prevista per evitare trattamenti discriminatori a colui il quale può beneficiare del diritto di stabilimento presso un altro Stato membro⁴⁹³.

Tornando, invece, alla dimensione transfrontaliera che deve connotare il servizio affinché siano applicabili le norme del Trattato, la nebulosa formulazione dell'art. 57 TFUE è ulteriormente aggravata dalla concezione approssimativa di servizio fornita da tale norma. La citata disciplina concerne la posizione del prestatore di servizi che, spostandosi dal proprio Stato di origine, si reca presso uno Stato membro differente per compiere la propria prestazione. In realtà questa non è certo l'unica ipotesi in cui si sostanzia la circolazione dei servizi, ben potendosi spostare anche (o soltanto) il servizio stesso o il fruitore della prestazione⁴⁹⁴: l'importante è che l'erogazione del servizio non si esaurisca in una situazione puramente interna a uno Stato. Ancora una volta, la giurisprudenza ha provveduto a colmare una lacuna che avrebbe indebolito l'effettività delle tutele apportate dal diritto originario dell'Unione al prestatore di servizi e, di riflesso, allo sviluppo del mercato interno.

⁴⁹² Per chiarire l'espressione in esame, ci si riferisce alla spiegazione che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha offerto nel caso *Gebhard*: "(...) il carattere temporaneo delle attività considerate dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa". Si veda caso *Reinhard Gebhard* contro *Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94, sent. del 30 novembre 1995, in Racc. 1995 I-04165, p. 27.

⁴⁹³ Comunque, l'art. 57 TFUE afferma che l'applicazione delle condizioni dettate dallo Stato di destinazione ai propri cittadini deve avvenire "(s)enza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento".

⁴⁹⁴ Si vedano, ad esempio: casi riuniti *Graziana Luisi e Giuseppe Carbone* contro *Ministero del tesoro*, C-286/82 e C-26/83, sent. del 31 gennaio 1984, in Racc. 1984 00377, p. 10; caso *Manfred Säger* contro *Dennemeyer & Co. Ltd.*, C-76/90, sent. del 25 luglio 1991, in Racc. 1991 I-04221, p. 13.

Si è detto che le norme sulla libera prestazione dei servizi non possono riguardare lavoratori dipendenti o soggetti che intendono stabilirsi in Stati diversi da quello d'origine. Al di là di ciò, beneficiario della libertà in questione può essere una persona fisica o giuridica. In entrambi i casi, comunque, deve sussistere un rapporto pregnante tra prestatore e Unione: gli articoli 56 e seguenti del TFUE si applicano alle persone fisiche che abbiano la nazionalità di uno Stato membro dell'Unione o che siano stabilite al suo interno; valgono altresì per le persone giuridiche costituite secondo le leggi di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro dell'attività principale nel territorio dell'Unione⁴⁹⁵.

Quanto alle situazioni giuridiche attive o passive determinate dalla libera prestazione dei servizi, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito tre punti nevralgici in relazione alle posizioni dei singoli.

Il primo riguarda l'effetto diretto delle disposizioni che oggi si ritrovano negli artt. 56 e 57 TFUE. In alcune importanti pronunce la Corte ha sostenuto che tali norme possono essere invocate di fronte al giudice nazionale per il conseguimento dei diritti che esse conferiscono al prestatore di servizi⁴⁹⁶; addirittura, la Corte ha aggiunto che al prestatore è consentito rivolgere pretese contro lo Stato in cui egli è stabilito, sempre che effettui servizi in almeno uno Stato membro diverso⁴⁹⁷.

Il secondo consiste nell'estensione di questa tipologia di libera circolazione anche ai destinatari che intendano avvalersi del servizio desiderato: ciò permette di inquadrare nella realtà attuale le intenzioni originarie degli Stati membri, apprezzando tutte le forme che può assumere l'aspetto transfrontaliero della prestazione del servizio⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ Lo prevede l'art. 62 TFUE, che richiama l'art. 54.

⁴⁹⁶ L'assunto, introdotto nella prima metà degli anni '70, è stato confermato a più riprese, soprattutto a partire dall'ultimo ventennio. Si vedano: caso *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, C-167/73, sent. del 4 aprile 1974, in Racc. 1974 00359, p. 35; caso *Johannes Henricus Maria van Binsbergen contro Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, C-33/74, sent. del 3 dicembre 1974, in Racc. 1974 01299, pp. 23-27; caso *Erich Ciola contro Land Vorarlberg*, C-224/97, sent. del 29 aprile 1999, in Racc. 1999 I-02517, p. 26.

⁴⁹⁷ Tale diritto è stato confermato in varie sentenze, tra cui: caso *Alpine Investments BV contro Minister van Financiën*, C-384/93, sent. del 10 maggio 1995, in Racc. 1995 I-0114, p. 30; caso *Mary Carpenter contro Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, sent. dell'11 luglio 2002, in Racc. 2002 I-06279, p. 30.

⁴⁹⁸ Sul punto, si richiama nuovamente il caso *Luisi e Carbone*, riportando l'opinione della Corte: "In base all'art. 59 del Trattato, le restrizioni alla libera prestazione di questi servizi sono soppresse nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Per consentire l'esecuzione delle prestazioni di

Il terzo punto, più controverso, si riferisce all'applicazione orizzontale dell'art. 56 TFUE. Il divieto generale di restrizioni in alcuni casi vale anche per operatori privati, onde evitare che la circolazione dei servizi subisca compressioni eccessive⁴⁹⁹.

La disciplina di diritto originario sulla circolazione dei servizi stabilisce, in via di principio, diritti che non possono essere derogati, salve rare eccezioni.

Per quanto concerne il contenuto di queste libertà, l'Unione vieta le restrizioni alla libera circolazione dei servizi. Si noti che non sono proibite solamente le misure discriminatorie, ma anche quelle indistintamente applicabili.

In merito alle prime, si specifica che il divieto non si limita alle distinzioni operate sulla base della nazionalità, ma si estende anche alla residenza dei prestatori di servizi, giacché il luogo di stabilimento dei medesimi di regola non può legittimare un trattamento a loro meno favorevole⁵⁰⁰; insomma, laddove non sia consentito invocare deroghe legittime (che saranno indicate nel corso della trattazione) vige il combinato disposto degli artt. 56, 57 e 61 TFUE, tenendo a mente che l'applicazione del trattamento nazionale non può però verificarsi in corrispondenza di quanto accadrebbe nel caso della libertà di stabilimento. Conformemente alla giurisprudenza sulle restrizioni alle libertà tipiche del mercato interno, sono proibite anche le discriminazioni dissimulate⁵⁰¹.

Con riferimento alle misure non discriminatorie ma ostative alla libera prestazione dei servizi, ancora una volta la Corte è intervenuta in difesa dell'interesse sovranazionale e ha provveduto a dichiararle illegittime, rinforzando

servizi, può aversi uno spostamento sia del prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, sia del destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore. Mentre il primo caso è espressamente menzionato nell'art. 60, 3° comma, che ammette l'esercizio, a titolo temporaneo, dell'attività di prestatore di servizi nello Stato membro in cui la prestazione viene erogata, il secondo ne costituisce il necessario completamento che risponde allo scopo di liberalizzare ogni attività retribuita e non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali". Cfr. caso *Luisi e Carbone*, cit., p. 10.

⁴⁹⁹ Significativo il caso *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*, C-36/74, sent. del 12 dicembre 1974, in Racc. 1974 01405 (cfr. pp. 20-22).

⁵⁰⁰ La questione risulta appurata da consolidata giurisprudenza risalente al periodo in cui la formulazione degli articoli del Trattato in merito alla disciplina sui servizi proponeva un regime transitorio. Si segnalano, ad esempio: caso *Van Binsbergen*, cit., pp. 10-12; caso *Robert-Gerardus Coenen e al. contro Sociaal-Economische Raad*, C-39/75, sent. del 26 novembre 1975, in Racc. 1975 01547, pp. 5/6-7/8.

⁵⁰¹ Per usare le parole della Corte, le norme del Trattato in materia di libera prestazione dei servizi "vietano non solo le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza del prestatore, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, sebbene basata su criteri in apparenza neutri, produca in pratica lo stesso risultato". Cfr. casi riuniti *Società anonima di diritto francese SECO e Società anonima di diritto francese Desquenne & Giral contro Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité*, C-62/81 e C-63/81, sent. del 3 febbraio 1982, in Racc. 1982 00223, p. 8.

così il tenore normativo dell'art. 56 TFUE⁵⁰²; tuttavia, possono esservi comunque eccezioni, come si vedrà alla fine del capitolo.

2.2. Il diritto derivato: la direttiva 2006/123/CE

Nel corso del tempo, la disciplina di diritto originario dettata per tutelare e rendere più efficace la circolazione dei servizi ha mostrato limiti. Il supporto interpretativo reso dalla giurisprudenza della Corte, l'oggettiva impossibilità di regolare attraverso un'unica categoria giuridica le innumerevoli tipologie di servizi correnti nel mercato interno⁵⁰³ e la permanenza di ostacoli per lo più amministrativi che hanno reso difficile l'erogazione di molti servizi a livello transfrontaliero hanno imposto al legislatore dell'Unione il compito di apportare correttivi rilevanti al sistema considerato nel paragrafo precedente.

La necessità di rispondere alle suddette problematiche ha condotto all'adozione della direttiva 2006/123/CE⁵⁰⁴; l'atto in questione è conosciuto come "direttiva servizi" o "direttiva *Bolkestein*" (che è il nome del commissario promotore dell'iniziativa)⁵⁰⁵.

In pratica, le attività che ricadono nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE, sono state sottratte al capo sui servizi incluso nel Trattato (che nel 2006 era costituito dagli articoli 49 e seguenti del TCE), comunque già limitato da eccezioni da sempre sussistenti (ad esempio, i trasporti), per le quali vigono normative *ad hoc*.

La direttiva 2006/123/CE è stata adottata per ovviare alle troppe criticità che affliggevano l'espletamento di attività economiche ad opera di lavoratori autonomi, nel tentativo di favorire l'innalzamento del grado di liberalizzazione dei

⁵⁰² Pur trattandosi di giurisprudenza più recente rispetto a quella che ha statuito sulle misure discriminatorie, tendenzialmente orientata dalla citata sentenza *Säger*, non vi è dubbio che anche le misure indistintamente applicabili siano, almeno di regola, illegittime. Si vedano, ad esempio: caso *Reisebüro Broede* contro *Gerd Sandker*, C-3/95, sent. del 12 dicembre 1996, in Racc. 1996 I-06511, p. 25; casi riuniti *Federico Cipolla* contro *Rosaria Portolese in Fazari e Stefano Macrino e Claudia Capoparte* contro *Roberto Meloni*, C-94/04 e C-202/04, sent. del 5 dicembre 2006, in Racc. 2006 I-11421, p. 56.

⁵⁰³ Sul punto, cfr. D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union*, cit., pp. 785-786.

⁵⁰⁴ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in GUUE L 376/36-68, del 27 dicembre 2006.

⁵⁰⁵ Per approfondimenti sulla direttiva servizi si veda, ad esempio: C. BARNARD, *Unravelling the Services Directive*, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 323-394; S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009; C. FERRARI-BREEUE, *La direttiva "services" en principe(s) et pratique*, Bruxelles, 2011. Per una recente analisi sullo stato dell'attuazione della direttiva servizi negli Stati membri dell'Unione, si consulti M. MIRSCHBERGER, U. STELKENS, W. WEISS, *The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies*, The Hague, 2012.

servizi e di stimolare la crescita dell'Unione. Per addivenire al risultato dichiarato, le istituzioni coinvolte nella procedura di codecisione hanno "codificato" molti dei principali fondamenti giurisprudenziali in materia⁵⁰⁶.

Tale strumento detta un quadro giuridico a supporto dei diritti di prestatori e destinatari dei servizi⁵⁰⁷; gli obiettivi principali sono semplificare la possibilità di porre in essere attività economiche riconducibili agli articoli 49 e 56 dell'attuale TFUE, da un lato, e migliorare la qualità dei servizi offerti, dall'altro.

La direttiva ha ad oggetto sia la libera prestazione dei servizi che la libertà di stabilimento⁵⁰⁸, dal momento che un servizio, nel complesso del mercato interno, rileva non soltanto se erogato a livello transfrontaliero, ma anche se fornito da un prestatore stabilito in uno Stato membro distinto da quello d'origine.

La direttiva 2006/123/CE è il prodotto di un lungo *iter* di approvazione che non si è rivelato sufficiente a placare reazioni discordanti sull'iniziativa in sé e sul suo esito.

In primis, questo testo normativo ha una (presunta) vocazione orizzontale: il suo ambito di operatività è potenzialmente indefinito, visto che sono indicate esclusivamente le tipologie di servizi che ne fuoriescono. Allo stato dei fatti, ciò ha creato almeno un duplice ordine di problemi. Non sarà affatto semplice collocare alcuni servizi, specie se complessi o sviluppatisi di recente, all'interno o all'esterno del campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE: i servizi di economia verde, al riguardo, rappresenteranno un *test* impegnativo, perché tendono ad assumere numerose caratteristiche di diverse attività di servizi alle quali la direttiva potrebbe essere applicabile o meno. In aggiunta, le eccezioni introdotte dalla direttiva *Bolkestein* sono molte e si riferiscono a servizi che hanno un impatto tangibile sul mercato interno⁵⁰⁹.

Del pari, l'apparente esaustività della direttiva potrebbe rivelarsi il vero valore aggiunto dell'atto, ma anche mal conciliarsi con le caratteristiche di diversi

⁵⁰⁶ In generale, per approfondimenti sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di circolazione dei servizi prima dell'adozione della direttiva *Bolkestein*, si veda T. U. DO, V. HATZOPOULOS, *The Case Law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000-2005*, in *Common Market Law Review*, 2006, pp. 923-991 e R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi nella giurisprudenza comunitaria: i principi generali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 523-540.

⁵⁰⁷ La nozione di servizio, ai sensi della direttiva, coincide con quella elaborata nel Trattato.

⁵⁰⁸ Ad ogni modo, condizione necessaria per beneficiare del regime della direttiva servizi è essere stabiliti in uno Stato membro dell'Unione (art. 2, co. 1, direttiva 2006/123/CE).

⁵⁰⁹ Cfr. art. 2, co. 2, direttiva servizi.

servizi che sarebbero regolati meglio attraverso discipline settoriali, piuttosto che tramite un unico strumento⁵¹⁰. Sta di fatto, però, che l'art. 3, co. 1, della direttiva *Bolkestein* impone che, in caso di incompatibilità tra le disposizioni della stessa con altri strumenti di diritto dell'Unione europea che disciplinano autonomamente l'accesso a (o l'esercizio di) attività di servizi in settori specifici o per professioni specifiche, siano queste ultime a prevalere. Inoltre, gli Stati membri mantengono la possibilità di introdurre normative più dettagliate per i servizi coperti dalla direttiva 2006/123/CE, a patto che siano rispettati i principi di tale atto. Non mancano le premesse per la definizione di uno scenario molto più eterogeneo di quanto potrebbe sembrare a prima vista.

Venendo alle specificità del regime cui sono assoggettati i servizi rientranti nell'ambito dell'omonima direttiva, si deve distinguere tra libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

Tipico della prima libertà è il divieto di autorizzazioni all'accesso all'attività di servizi o al rispettivo esercizio che siano discriminatorie o lesive dei principi di necessità e proporzionalità in vista di un motivo imperativo di interesse generale che le giustifichi; il rilascio delle autorizzazioni deve avvenire alle condizioni imposte dall'art. 10 della direttiva servizi. Seguono elenchi di alcuni requisiti che gli Stati membri non possono assolutamente esigere, in quanto discriminatori, e di altri che invece possono sussistere solo se vi è conformità alle suddette condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità⁵¹¹.

Passando ora alla seconda libertà di mercato, che ai fini della presente tesi rileva maggiormente, l'art. 16 afferma il principio della libera prestazione dei servizi transfrontalieri. La disposizione si presenta come una clausola generale di chiara derivazione giurisprudenziale che sottintende il mutuo riconoscimento

⁵¹⁰ BIONDI, ad esempio, giudica la direttiva *Bolkestein* estranea alla realtà economico-sociale contemporanea, criticandone l'approccio *ex ante* e subordinandolo all'attività messa in atto caso per caso della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Si veda A. BIONDI, *Recurring Cycles in the Internal Market. Some Reflections on the Free Movement of Services*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS, (a cura di), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, pp. 241-242. Contrariamente, vi sono autori che si pongono a favore della tipologia dell'atto adottato, paventando rischi in termini di competitività in seno al mercato interno qualora si fosse optato per l'emanazione di molteplici direttive. Si veda, ad esempio, P. PELLEGRINO, *Directive sur les services dans le Marché intérieur: un accouchement dans la douleur*, in *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, 2007, p. 15.

⁵¹¹ Cfr. artt. 14-15 direttiva 2006/123/CE.

sancito dalla sentenza *Cassis de Dijon*⁵¹², anche se in materia di circolazione delle merci. Invero, durante l'elaborazione del testo legislativo sono stati sollevati argomenti favorevoli alla scelta del principio dello Stato di destinazione o, di converso, dello Stato d'origine⁵¹³; anzi, era proprio il principio dello Stato d'origine a plasmare la proposta originaria della direttiva, salvo poi essere abbandonato già in prima lettura⁵¹⁴.

Dunque, la regola valevole per le attività soggiacenti alla direttiva servizi è che “(l)o Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio”, senza che gli sia consentito di subordinare i diritti del prestatore a qualsivoglia requisito⁵¹⁵. Tuttavia, come previsto dalla direttiva, la regola è derogabile in varie ipotesi.

Vi è una prima categoria di eccezioni aventi portata generale, designata sempre dall'art. 16. Le giustificazioni che la direttiva servizi consente di avanzare sono esigenze attinenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la sanità pubblica e la protezione dell'ambiente; tali motivi possono essere adottati unicamente se la restrizione che si intende apportare rispetta i principi di non discriminazione,

⁵¹² Caso *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78, sent. del 20 febbraio 1979, in Racc. 1979 00649.

⁵¹³ Sul punto si veda, ad esempio, S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi*, cit., pp. 78-85. Va specificato che il principio dello Stato d'origine scelto nella proposta originaria della direttiva era comunque assistito da numerose deroghe. Al riguardo si veda A. MALATESTA, *Principio dello Stato di origine e norme di conflitto dopo la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno: una partita finita?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007, pp. 294-295.

⁵¹⁴ Sulle ragioni dell'abbandono del principio dello Stato d'origine si veda, in particolare V. HATZOPOULOS, *Que reste-t-il de la directive sur les services?* in *Cahiers de Droit Européen*, 2008, pp. 302-315. Fondamentalmente, la proposta originaria propendeva per una soluzione giuridica osteggiata da molti perché celava il pericolo del cosiddetto *social dumping* e perché sovvertiva i criteri di diritto internazionale privato, tradizionalmente più favorevoli al consumatore (inteso come parte più debole del rapporto), tra l'altro originando problemi di conflitto tra norme nei casi delle prestazioni miste (in cui l'erogazione di un servizio si combina con la fornitura di una merce).

⁵¹⁵ Occorre precisare che in realtà la dottrina dimostra di non avere una visione uniforme sulla questione. Pur essendo prevalente l'opinione degli autori che ritengono il principio dello Stato d'origine superato nella formulazione finale della direttiva servizi, non manca chi, invece, sostiene che tale principio non sia stato completamente accantonato. Si veda: P. PELLEGRINO, *Directive sur*, cit., p. 18. Anche HATZOPOULOS è convinto che il principio dello Stato d'origine non sia stato eradicato del tutto, tant'è che, a suo modo di vedere, da alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea successive all'entrata in vigore della direttiva servizi potrebbe ravvisarsi un “quasi-principe du pays d'origine”: cfr. V. HATZOPOULOS, *Que reste-t-il*, cit., pp. 313-315. BARNARD spiega che la rivisitazione del testo dell'art. 16 rispetto alla proposta originaria della direttiva servizi ha sortito effetti di natura prevalentemente formale, senza che la sostanza ne sia uscita particolarmente alterata: cfr. C. BARNARD, *Unravelling the*, cit., pp. 362-363. Vi è poi chi ritiene che la legge dello Stato d'origine possa essere presa in considerazione anche dallo Stato di destinazione del servizio: cfr. M. HO-DAC, *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne. Analyse sous l'angle du droit international privé*, Bruxelles, 2012, p. 172.

necessità e proporzionalità. Ed ecco il passaggio più importante: contrariamente all'insieme di eccezioni consentite da una lettura degli articoli 62 e 52 TFUE in coordinamento tra loro, la categoria di deroghe generali di cui alla direttiva *Bolkestein* non è passibile di ampliamento; anche in caso di misure indistintamente applicabili, non si potranno identificare ulteriori esigenze imperative, cosa che invece è accaduta frequentemente allorché la Corte è stata adita per interpretare la questione delle restrizioni alle libertà nel mercato interno.

Di base, quindi, la direttiva servizi è sicuramente più favorevole alla posizione del prestatore, nonché al mercato dell'Unione; tuttavia, esistono altre tipologie di eccezioni che si uniscono a quelle appena viste.

L'art. 17 della direttiva servizi prospetta quindici deroghe a carattere specifico, riferite a materie o servizi che in linea di massima sono regolati da normative dell'Unione a sé stanti. Tra queste fattispecie, spiccano i servizi di interesse economico generale, ai quali vanno inevitabilmente collegati alcuni settori che per l'economia verde sono essenziali (si pensi alla fornitura di energia elettrica e gas o al trattamento dei rifiuti). Per le materie *ex art. 17* non valgono le disposizioni dell'art. 16 e riacquistano vigore gli articoli 56 e seguenti del TFUE; ne consegue che troverà nuovamente spazio il più nutrito gruppo di esigenze imperative ricostruito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in varie cause vertenti su misure indistintamente applicabili.

Infine, sono previste deroghe per casi individuali che possono essere messe in atto da Stati membri diversi da quello ove il prestatore è stabilito; ciò è permesso solo per tutelare la "sicurezza dei servizi" e alle condizioni fissate dall'art. 18 della direttiva 2006/123/CE.

Gli articoli 17 e 18 della direttiva *Bolkestein* danno la misura della reale attenuazione del grado di liberalizzazione auspicato dall'Unione europea circa la prestazione di servizi.

Eccezioni (per altro numerose⁵¹⁶) a parte, per le attività regolate dalla direttiva servizi sussistono accorgimenti introdotti al fine di rendere effettive le libertà fondamentali di prestazione dei servizi e di stabilimento.

⁵¹⁶ In dottrina vi sono opinioni di autori che avversano le eccezioni imposte dalla direttiva, notando che, a causa di esse, alcuni Stati membri di recente hanno tentato di indurre la Corte di giustizia dell'Unione europea ad adottare un approccio regressivo circa la propria giurisprudenza in materia. Si veda V. MICHEL, *Le champ d'application de la directive "services": entre cohérence et régression*, in C. FERRARI-BREEUE (a cura di), *La directive*, cit., p. 50.

Gli Stati membri sono chiamati a eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi che, se mantenuti all'interno dei rispettivi territori, pregiudicherebbero l'erogazione di servizi transfrontalieri e lo svolgimento delle attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche e giuridiche ivi stabilite. La direttiva servizi istituisce l'obbligo di semplificare le procedure amministrative per l'istituzione e l'esecuzione dei servizi. Allo scopo, si segnala la previsione di sportelli unici per la divulgazione di informazioni basilari e per l'espletamento in via informatica di tutte quelle formalità che, se soddisfatte altrimenti, nuocerebbero al diritto del prestatore di servizi di compiere le attività in cui si esplica la sua professione, in quanto le renderebbero eccessivamente gravose in termini di tempi e costi⁵¹⁷.

A completamento degli obblighi appena riferiti, gli Stati dell'Unione sono vincolati a un dovere di cooperazione amministrativa reciproca, per scongiurare la moltiplicazione dei controlli a carico di chi si accinge a fornire servizi transfrontalieri o a stabilirsi in un altro Stato membro ai sensi dell'art. 49 TFUE⁵¹⁸.

Da notare, infine, che la direttiva 2006/123/CE intende salvaguardare i diritti dei destinatari delle attività realizzate dalle persone fisiche e giuridiche tutelate dalle norme sulla libera circolazione di persone (nel qual caso, libertà di stabilimento) e servizi⁵¹⁹. Gli articoli 19 e 20 della direttiva servizi puntano soprattutto sul divieto di discriminazione ai danni di chi vuole ricevere il servizio, ma è bene sgombrare il campo da equivoci ed effettuare due precisazioni: la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha esteso la portata

⁵¹⁷ Artt. 5-8 direttiva 2006/123/CE. Tuttavia, gli sportelli unici non devono necessariamente essere preposti anche alla ricezione delle attività concernenti l'adempimento degli obblighi fiscali e di sicurezza sociale.

⁵¹⁸ In generale, si rinvia agli artt. 28-36 della direttiva 2006/123/CE.

⁵¹⁹ La nozione di destinatario prescinde dall'uso che questi fa del servizio di cui fruisce e dall'effettiva provenienza della retribuzione che spetta al prestatore. Inoltre, ai sensi del considerando 36 della direttiva servizi tale concetto è suscettibile di ampliamento: "(i)l concetto di destinatario dovrebbe coprire anche i cittadini di paesi terzi che beneficiano già di diritti loro conferiti da atti comunitari quali il regolamento (CEE) n. 1408/71, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il regolamento del Consiglio (CE) n. 859/2003 del Consiglio (...), del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità e la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Inoltre, gli Stati membri possono estendere il concetto di destinatario ad altri cittadini di paesi terzi presenti sul loro territorio".

delle tutele a favore del destinatario del servizio ben al di là dei meri effetti discriminatori⁵²⁰; in più, è di palmare evidenza che l'art. 20, co. 2, impone precisi divieti anche ai prestatori, oltre che agli Stati membri.

Come visto, tali disposizioni in parte costituiscono un corollario delle libertà in commento, perché se non si consente al fruitore del servizio di spostarsi per ricevere la prestazione, almeno due pilastri del mercato interno sarebbero indeboliti; allo stesso tempo, esse bilanciano le evoluzioni giuridiche della direttiva servizi, atteso che la spinta, a favore dell'offerta, verso la liberalizzazione di molte attività economiche deve soddisfare le legittime esigenze espresse dalla domanda. Ciò giustifica l'inserimento di disposizioni che garantiscono la tutela del consumatore (già riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea come esigenza imperativa⁵²¹) e porta al rafforzamento del sistema concorrenziale dell'Unione.

2.2.1. Brevi considerazioni sul rischio di “environmental dumping” nella proposta della direttiva 2006/123/CE

L'evoluzione della disciplina giuridica sulla circolazione dei servizi ha riproposto tensioni che esprimono i tratti della proverbiale dicotomia tra tutela dell'ambiente e mercato interno. Il processo di formazione della direttiva *Bolkestein* da questo punto di vista è apparso emblematico.

Al termine di un ventennio contraddistinto da robusti cambiamenti che hanno riorientato il diritto dell'Unione europea verso la centralità che la protezione dell'ambiente avrebbe dovuto assumere, la versione della direttiva servizi proposta dalla Commissione europea nel 2004 ha rivelato elementi di contrasto con la tendenza in atto. La scelta iniziale di basare il nuovo regime sul criterio dello Stato d'origine dischiudeva il rischio concreto di contrasto con una politica ambientale sempre più radicata nel principio di integrazione; vi era il fondato timore che i beneficiari della libera prestazione di servizi (e della libertà di stabilimento), a tenore della proposta originariamente avanzata, potessero

⁵²⁰ Si prede ad esempio il caso *Raymond Kohll* contro *Union des caisses de maladie*, C-158/96, sent. del 28 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01931. Nella fattispecie la Corte si è occupata dello spostamento del destinatario alla luce dei diritti che gli derivano dal Trattato, concludendo che una violazione dell'allora art. 49 TCE si sarebbe avuta non solo in presenza di un'effettiva discriminazione, ma anche di fronte a normative nazionali aventi l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna a uno Stato membro (pp. 33-34).

⁵²¹ Cfr. caso *Cassis de Dijon*, cit., p. 8.

approfittare dello scenario in procinto di crearsi per fornire le proprie prestazioni in Stati membri caratterizzati da normative ambientali più severe, ben sapendo che la legislazione applicabile sarebbe stata quella più tollerante dello Stato di provenienza.

Una simile conformazione dello strumento normativo avrebbe potuto annullare i progressi, se non altro sul piano giuridico, che l'Unione aveva fatto registrare in materia di ambiente⁵²². La proposta di direttiva non sembrava conforme alla necessità di promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente, come disposto dagli articoli 2 e 174 del TCE, all'epoca in vigore, né con il predetto principio di integrazione (art. 6 dell'allora TCE).

L'insufficienza delle condizioni ambientali di alcuni Stati in procinto di aderire all'Unione⁵²³ avrebbe potuto acuirsi: la proposta della direttiva servizi, disincentivando l'attuazione di obblighi più stringenti in quegli Stati, avrebbe poi agevolato una "corsa al ribasso" dei livelli di sostenibilità ambientale di Stati membri più sensibili alla questione ambientale.

Sorprende che la Commissione abbia esercitato il proprio potere di iniziativa trascurando accorgimenti doverosi, specialmente se si riflette sul ruolo che in quegli anni tale istituzione avrebbe preso a esercitare per promuovere l'economia verde come pilastro di un modello di crescita sostenibile.

3. I regimi applicabili ai servizi di economia verde

3.1. I servizi inclusi nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE

Alcuni servizi afferenti all'economia verde e tipicamente rivolti alla riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici sono ricompresi nella direttiva *Bolkestein*, dalla quale sono disciplinati.

⁵²² A tale proposito si mette in rilievo un aspetto importante. Nella proposta originaria della direttiva servizi la protezione dell'ambiente quale motivo imperativo idonea a restringere la libera circolazione dei servizi era stata notevolmente trascurata, tant'è vero che negli articoli 14-16 del non vi era traccia di un richiamo specifico a questa esigenza; anzi, i pochi riferimenti all'ambiente si limitavano, nella maggior parte dei casi, al solo "ambiente urbanistico". Il tutto, nonostante il considerando 43 della proposta affermasse: "(è) opportuno non applicare il principio del paese d'origine ai requisiti specifici dello Stato membro in cui si sposta il prestatore che si riferiscono alle particolari caratteristiche del luogo nel quale il servizio è prestato e il rispetto delle quali è indispensabile per garantire il mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica, della salute pubblica o la protezione dell'ambiente" (Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, doc. COM(2004) 2, del 25 febbraio 2004). Nella versione definitiva della direttiva servizi, al contrario, la questione ambientale è stata considerata in maniera più scrupolosa.

⁵²³ Sulle perplessità in materia suscitate dall'allargamento incipiente si veda A. KLAPHAKE, H. D. SOHN, I. VON HOMEYER, *EU Accession: Negotiating "Environmental Dumping"?*, in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 2001, pp. 87-97.

L'esempio più pertinente è dato dai servizi ambientali, che certamente non esauriscono l'insieme di servizi di economia verde: non essendo sottoposti a una normativa specifica, né espressamente inseriti tra le esenzioni *ex art. 2* della direttiva 2006/123/CE, ricadono all'interno del campo di applicazione della stessa, in virtù della sua portata residuale; ciò significa che i servizi ambientali, a far data dall'entrata in vigore della direttiva servizi, non sono più oggetto della regolamentazione disposta dagli articoli 56 e seguenti del TFUE.

Alla luce di quanto esposto nei paragrafi precedenti, la prima categoria di servizi presa in considerazione si colloca all'interno di un regime di circolazione dei servizi particolarmente intenso⁵²⁴.

L'accesso a questi servizi, così come il loro espletamento su scala transfrontaliera, dovrà potere avvenire in forma libera, senza che lo Stato di destinazione del servizio (nel caso in cui sia il servizio a spostarsi) abbia di regola titolo alcuno per imporre requisiti da rispettare; tale aspetto va affiancato alle ormai note garanzie previste per agevolare l'eventuale spostamento del fruitore del servizio. Alla circolazione dei servizi ambientali non si applicheranno né le regole restrittive dello Stato in cui si intende compiere la prestazione, né tantomeno le norme che disciplinerebbero la medesima materia nello Stato d'origine. Gli unici motivi che possono essere invocati per restringere la circolazione di servizi come quelli ambientali sono tassativamente indicati nella direttiva *Bolkestein*, proprio come i criteri da rispettare di volta in volta, ragion per cui la libera prestazione dei servizi ambientali non potrà essere ristretta a causa di esigenze imperative di matrice giurisprudenziale in grado di aumentare le deroghe al principio⁵²⁵.

⁵²⁴ Tuttavia, in dottrina vi è anche chi mostra scetticismo al riguardo. DAVIES, ad esempio, rileva che la direttiva servizi si scontra con ostacoli rilevanti, tra i quali spicca la mancanza di reciproca fiducia tra Stati membri in relazione agli *standards* che questi applicano a al loro interno. Per usare le parole dell'autore: "States do not appear to feel confident that opening their markets to non-compliant service providers from other jurisdictions will not lead to serious local economic and social harm, largely because they fear that other jurisdictions do, or will, adopt lower standards, and that they will be caught in the pincer between the need to prevent business leaving the country, and the desire to regulate in accordance with local preferences". Cfr. G. DAVIES, *Trust and Mutual Recognition in the Services Directive*, in I. LIANOS, O. ODUDU (a cura di), *Regulating Trade in Services in the EU and WTO: Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge, 2012, p. 109. Non è dato sapere con esattezza se la pratica dimostri inequivocabilmente tale andamento, ma se così fosse si ritiene che il ragionamento dell'autore potrebbe estendersi anche agli *standards* ambientali dei 28 Stati membri dell'Unione, date le proverbiali divergenze sussistenti tra essi.

⁵²⁵ Logicamente, a queste tutele si aggiungono, in via alternativa, quelle stabilite dagli artt. 9 e seguenti della direttiva servizi, qualora il prestatore intenda trasferirsi in un altro Stato membro, in via primaria o secondaria, per l'esecuzione della propria attività in forma stabilita. In tal caso non

Naturalmente, chi si accinge a porre in essere servizi ambientali sarà vieppiù tutelato da disposizioni che mirano ad attenuare, e in alcuni casi eliminare, l'ingente mole di barriere burocratiche che impediscono ai prestatori di servizi di espandersi oltre i confini nazionali per sfruttare appieno il mercato unico. Di conseguenza, la persona fisica o l'impresa che intenda mettere in circolazione servizi ambientali nel mercato dell'Unione potrà contare su accorgimenti di natura giuridica che non sono stati previsti anche per altri servizi. Si pensi, ad esempio, agli sportelli unici, tramite i quali il prestatore di servizi (in questo caso di servizi ambientali) potrà reperire informazioni ed espletare prevalentemente in via informatica le formalità necessarie affinché la propria attività possa essere esercitata.

L'introduzione di simili correttivi per rendere più efficace la circolazione di molti tipi di servizi chiama in causa anche le realtà regionali e locali presso cui sono già stati istituiti sportelli unici per attività produttive.

Inoltre, l'importanza dei servizi ambientali nel complesso della direttiva 2006/123/CE è deducibile da altri elementi fondamentali: la ricerca dell'innalzamento della qualità di servizi che dovranno tradursi in benefici per i consumatori e l'esplicita inclusione della tutela dell'ambiente tra le ragioni a possibile giustificazione di restrizioni all'accesso a un'attività di servizi o al suo esercizio.

Oltre ai servizi ambientali, anche alcune tipologie di servizi energetici sono pienamente regolate dalla direttiva 2006/123/CE; anticipando che nei paragrafi che seguono saranno considerate quelle varianti dei servizi energetici che non sono disciplinate alla maniera dei servizi ambientali, sorgono interrogativi sulla distinzione tra servizi ambientali ed energetici. Non è questa la sede per addentrarsi nelle peculiarità che i due concetti sottendono, ma è importante ricordare che l'intreccio delle dinamiche di ambiente ed energia nel quadro dell'economia verde potrebbe creare sovrapposizioni tra essi. In alcuni casi (che si ritiene comunque estremi o eccezionali), la diversa qualificazione attribuita a una determinata attività potenzialmente suscettibile di essere indistintamente classificata come servizio ambientale o energetico, potrebbe perfino determinarne l'assoggettamento al più favorevole regime di circolazione dei servizi di cui si è

si pongono i problemi che sorgono dall'analisi della libera prestazione dei servizi così come disciplinata dalla direttiva *Bolkestein*.

dato conto nel presente paragrafo o alle discipline più limitative che si esporranno di seguito.

Su tali incognite inciderà anche un'altra variabile, ovverosia la ripartizione delle competenze in materia ambientale ed energetica in ciascuno Stato membro; sicché, i livelli di decentramento degli Stati dell'Unione, come ad esempio le Regioni italiane, potrebbero essere coinvolti in maniera più o meno consistente⁵²⁶.

3.2. I servizi esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE

Fin qui, il quadro giuridico che si prospetta per i servizi di economia verde rientranti nell'ambito di operatività della direttiva *Bolkestein*. Accanto ad essi vi sono poi altri servizi che non possono essere regolati dalla direttiva del 2006.

Tendenzialmente, per questi servizi continuano a valere gli articoli 56 e seguenti TFUE, con tutte le conseguenze che detto regime comporta, tra cui l'assenza di disposizioni espressamente volte a perseguire obiettivi di semplificazione giuridico-amministrativa e la prevalenza delle discipline vigenti nello Stato di destinazione, sostenuta con frequenza anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea all'atto di elaborare la categoria di esigenze imperative legittimanti l'imposizione di misure indistintamente applicabili alla libera circolazione di servizi.

Tuttavia, esiste un'ulteriore ipotesi. Alcuni servizi possono essere sottoposti a normative differenti, per espressa menzione del Trattato e della direttiva servizi. È quanto accade, ad esempio, per i trasporti.

Il settore dei trasporti è notoriamente decisivo ai fini dell'economia verde: presuppone un intenso sfruttamento delle risorse naturali e da esso promana una percentuale elevata delle emissioni inquinanti che a loro volta alimentano il fenomeno dei cambiamenti climatici e alterano la sostenibilità ambientale. Per di più, la componente transfrontaliera di questi servizi assume dimensioni particolarmente importanti. Per queste ragioni, la circolazione dei servizi inerenti i trasporti acquista grande rilievo per la promozione e lo sviluppo dell'economia verde.

⁵²⁶ Il tema sarà considerato nell'ultimo capitolo della tesi. Al momento ci si limita ad anticipare che il coinvolgimento di enti come le Regioni potrebbe rivelare complicazioni in sede di attuazione delle disposizioni della direttiva servizi. Alcuni esempi relativi a tale problema sono riportati in B. HESSEL, *The Effects of the Services Directive for Local and Regional Authorities*, in J. VAN DE GRONDEN (a cura di), *The EU and WTO Law on Services: Limits to the Realisation of General Interest Policies within the Services Markets?*, Alphen aan den Rijn, 2009, pp. 75-96.

Tale libertà, applicata al settore in esame, è però regolata da norme diverse rispetto a quelle passate in rassegna sin ora. Ciò emerge dal combinato disposto del secondo comma dell'art. 2 della direttiva servizi, che sancisce l'esclusione dei trasporti dal campo di applicazione dell'atto, e dell'art. 58, co. 1, TFUE, ai sensi del quale "(l)a libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti". Ecco che allora per i servizi di economia verde è possibile affiancare alle discipline generali rinvenibili nel Trattato e nella direttiva 2006/123/CE una terza categoria di norme, più eterogenea, che racchiude al suo interno discipline settoriali, come per il caso dei trasporti.

Dunque, la libera prestazione di servizi riferita ai trasporti soggiace agli articoli 90 e seguenti del TFUE, specialmente all'art. 96, che vieta a ciascuno Stato membro di imporre in via autonoma misure di stampo protezionistico a vantaggio di imprese nazionali. Inoltre, in ossequio al consolidato principio secondo cui i vettori di tutti i Paesi dell'Unione europea hanno diritto di accedere ai mercati di trasporto internazionale senza discriminazioni fondate sulla nazionalità o sul luogo di stabilimento, sono stati emanati atti di diritto secondario che completano la disciplina di riferimento in tema di circolazione dei servizi nel settore dei trasporti⁵²⁷.

⁵²⁷ Pur senza pretese di esaustività, si indicano alcuni atti normativi di grande importanza per la libera prestazione dei servizi nei trasporti marittimi, aerei e su strada: regolamento 4055/86/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi, in GUCE L 378/1-3, del 31 dicembre 1986 (modificato da atti successivi, tra cui il regolamento (CEE) n. 3573/90 del Consiglio, del 4 dicembre 1990, che modifica, a seguito dell'unificazione tedesca, il regolamento (CEE) n. 4055/86 che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra stati membri e tra stati membri e paesi terzi, in GUCE L 353/16-16, del 17 dicembre 1990); regolamento 3577/92/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), in GUCE L 364/7-10, del 12 dicembre 1992; regolamento 1072/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada, in GUUE L 300/72-87, del 14 novembre 2009; regolamento 1073/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus, in GUUE L 300/88-105, del 14 novembre 2009. Per quanto concerne i vettori aerei, si veda il regolamento 847/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con i paesi terzi, in GUUE L 157/7-17, del 30 aprile 2004. L'adozione del regolamento è stata parzialmente stimolata da alcune sentenze della Corte di giustizia dell'allora Comunità europea, anche se, a dire il vero, si trattava di pronunce inerenti la libertà di stabilimento, piuttosto che la libera prestazione di servizi: in tali sentenze la Corte ha affermato il diritto dei vettori aerei comunitari di stabilirsi all'interno della Comunità, e di potere beneficiare di un accesso non discriminatorio al mercato. Si vedano i giudizi relativi ai seguenti casi: *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, C-466/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09427, pp. 44-47; *Commissione delle*

3.3. Un esempio di sovrapposizione di discipline in materia di servizi di economia verde: le “ESCO”

Per rendere meglio l’idea delle difficoltà interpretative che possono prodursi accostando lo studio dell’economia verde ai vari regimi di circolazione dei servizi si intende proporre l’esempio delle *Energy Services Companies* (“ESCO”).

Le ESCO sono società che offrono servizi integrati volti al raggiungimento dell’efficienza energetica, svolgendo attività che coprono l’intero ciclo di un ipotetico intervento: dalla fase di progettazione tecnica agli aspetti di carattere manageriale e finanziario⁵²⁸. Le ESCO possono operare come soggetti giuridici privati o in forma mista; sono caratterizzate da un elevato rischio d’impresa, con evidenti vantaggi per il fruitore dei servizi immessi nel mercato, in quanto la remunerazione economica di una ESCO è legata al risultato conseguito in termini di efficienza energetica e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti.

Queste società occupano una posizione centrale nell’architettura nazionale e sovranazionale dell’economia verde e perseguono un obiettivo che a sua volta viene inquadrato nel più ampio contesto della lotta ai cambiamenti climatici e della sostenibilità ambientale. Per giunta, gli Stati membri possono utilizzare una parte della loro dotazione dei fondi strutturali per agevolare gli investimenti nel campo dell’efficienza energetica.

Ora, tenendo presente che la natura delle ESCO non è necessariamente sempre la stessa e che la vasta gamma di servizi che queste realizzano ricomprende numerose attività (semplice consulenza, investimenti a costo zero

Comunità europee contro Regno di Danimarca, C-467/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09519, pp. 124-127; *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Svezia*, C-468/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09575, pp. 116-119; *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Finlandia*, C-469/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09627, pp. 120-123; *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, C-471/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09681, pp. 133-136; *Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo*, C-472/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09741, pp. 124-127; *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d’Austria*, C-475/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09797, pp. 135-138; *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, C-476/98, sent. del 5 novembre 2002, pp. 146-149.

⁵²⁸ Ai sensi dell’art. 3, lett. i), della direttiva 2006/32/CE, abrogata nel 2012, le ESCO sono persone fisiche o giuridiche che forniscono “servizi energetici e/o altre misure di miglioramento dell’efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell’utente” e, che accettano “un certo margine di rischio finanziario”.

nelle energie rinnovabili, ecc.), ci si domanda se ai servizi prestati dalle ESCO si applichi la direttiva 2006/123/CE e, nel caso, in che modo.

Al primo quesito ci si sente di fornire una risposta affermativa. Le ESCO producono servizi che sono estranei alle eccezioni generali elencate all'art. 2 della direttiva *Bolkestein*; non è nemmeno possibile sostenere che ricorrano i presupposti dell'art. 3, co. 1, della direttiva, in assenza di atti dell'Unione che regolino aspetti specifici dell'accesso a simili attività di servizio o all'esercizio di queste⁵²⁹.

Più complicata è invece la seconda parte dell'analisi, a causa delle deroghe di carattere restrittivo fissate all'art. 17 della direttiva servizi in relazione alle attività specificate nelle direttive 2003/54/CE⁵³⁰ e 2003/55CE⁵³¹. A prima vista, le ESCO sembrerebbero ricadere nell'ambito di questa casistica e, di conseguenza, nel regime istituito dall'art. 17; tuttavia, come detto, i servizi che competono alle ESCO in parte esulano dai mercati dell'elettricità e del gas, potendosi riferire ad altre fonti di energia (ad esempio, le rinnovabili, disciplinate dalla direttiva 2009/28/CE). Pertanto, dalla tipologia di servizi considerata, potrebbe dipendere la piena riconduzione o meno di una ESCO al regime di libera circolazione previsto dalla direttiva 2006/123/CE.

4. I servizi "pubblici": elementi introduttivi sui servizi di interesse generale (SIG)

L'approfondimento dei servizi di economia verde tendenti a contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici conduce a ipotesi aggiuntive, la cui ricostruzione si prevede più articolata. La tassonomia dei servizi di economia verde non si

⁵²⁹ Alcuni aspetti delle ESCO erano regolati dalla direttiva 2006/32/CE, che però è stata abrogata dalla nuova direttiva in materia di efficienza energetica (direttiva 2012/27/UE); quest'ultima non menziona espressamente le ESCO, ma di fatto esorta gli enti pubblici degli Stati membri, anche a livello regionale e locale, e gli organismi nazionali di diritto pubblico competenti per l'edilizia sociale ricorrere, se del caso, alle società di servizi energetici e ai contratti di rendimento energetico per finanziare le ristrutturazioni e attuare piani volti a mantenere o migliorare l'efficienza energetica a lungo termine. Si veda art. 7, lett. c) della direttiva 2012/27/UE.

⁵³⁰ Ai sensi del suo art. 1, la direttiva "stabilisce norme comuni per la generazione, la trasmissione, la distribuzione e la fornitura dell'energia elettrica (e) definisce le norme organizzative e di funzionamento del settore dell'energia elettrica, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure da applicarsi nei bandi di gara e nel rilascio delle autorizzazioni nonché nella gestione dei sistemi".

⁵³¹ Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE, in GUUE L 176/57-78, del 15 luglio 2003. Ai sensi del suo art. 1, la direttiva "stabilisce norme comuni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale (e) definisce le norme relative all'organizzazione e al funzionamento del settore del gas naturale, l'accesso al mercato, i criteri e le procedure applicabili in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto, la distribuzione, la fornitura e lo stoccaggio di gas naturale nonché la gestione dei sistemi".

esaurisce nelle attività assoggettabili ai regimi giuridici sui quali ci si è soffermati finora; l'insinuazione dell'economia verde nel mercato interno espande ulteriormente i confini della circolazione dei servizi, penetrando altresì nella dimensione pubblicistica di questa libertà. Detto altrimenti, nei precedenti paragrafi l'indagine ha permesso di ricavare elementi concludenti circa gli effetti provocati dall'economia verde sotto forma di attività di servizi privati, ma l'indeterminatezza dell'espressione oggetto della ricerca comporta un *excursus* obbligatorio sui servizi pubblici.

La questione richiede un approfondimento preliminare, perché è il frutto dell'accostamento di due concetti, ossia economia verde e servizi pubblici, che si prestano ad intensi dibattiti sulle rispettive nozioni, non essendo qualificati dal diritto dell'Unione europea o dagli Stati membri in maniera uniforme: è in virtù di ciò che d'ora in avanti quando ci si riferirà all'Unione si utilizzerà il virgolettato per menzionare i servizi considerati, appunto, “pubblici”⁵³².

L'Unione europea non ha sviluppato una nozione né un diritto in materia di servizi “pubblici”, anche se tale istituto non è sconosciuto in alcuni Stati membri: l'esempio principale è rappresentato dalla Francia⁵³³. Le cause di questa divergenza meritano di essere accennate perché in parte si ripresenteranno come conseguenze della sovrapposizione tra economia verde e servizi “pubblici” nell'Unione europea. Il fatto che l'Unione si fondi su un mercato di libero scambio tutelato da un sistema concorrenziale difficilmente limitabile impedisce che a livello sovranazionale trovino spazio servizi equiparabili a quelli che in Stati come la Francia sono denominati pubblici.

L'applicazione del concetto di servizio “pubblico” in via derogatoria rispetto alle regole del mercato interno e della concorrenza risulta essere incompatibile con l'essenza stessa dell'Unione; pertanto, il diritto dell'Unione

⁵³² Sui servizi intesi come “pubblici” nel diritto dell'Unione europea si veda, ad esempio, A. SIFFERT, *Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2012, pp. 449-455; P. BAUBY, *L'europanisation des services publics*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2013, pp. 393-403.

⁵³³ Autorevole dottrina nota la mancanza di una tradizione di elaborazione, formulazione ed applicazione di una nozione di “servizi pubblici” a partire dalle tradizioni giuridiche degli Stati membri; esistono esempi di queste tipologie di servizi, ma mancano tratti comuni tra Stati e ciò si ripercuote anche in ambito europeo, dove l'Unione sta prendendo iniziative che di per sé stesse risentono di queste carenze. Cfr. E. FERRARI, *Introduzione. I servizi pubblici in Europa*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche e attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, 2007, pp. XVI-XVII; si veda anche C. KALOUDAS, *La conception française du service public à l'épreuve du droit de l'Union européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2013, pp. 156-181.

europea ha accolto un'orientazione neo-liberale, che si distingue da quella puramente liberale nella misura in cui i servizi assimilabili ai servizi pubblici tendono a integrarsi al mercato o a divenirne uno strumento per il suo completamento⁵³⁴. A tale proposito, si riportano le parole di BAUBY, tratte da un'analisi su servizi pubblici e Unione europea: “(l)es services publics (ou leur équivalent) représentent un élément-clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché »”⁵³⁵.

È chiaro allora che l'ordinamento dell'Unione europea ha dovuto concepire versioni paragonabili a quelle del servizio pubblico classico, cioè “alla francese”, ma ulteriori e non coincidenti con quest'ultima. Senza che vi sia il bisogno di divagare sul tema, è utile limitarsi a mostrare le varie sfaccettature che l'espressione “servizio pubblico” può assumere se riletta in un sistema giuridico che non la riconosce meccanicamente quale derivato di altri ordinamenti.

Occorre, dunque, prendere in considerazione non tanto il concetto di servizio pubblico, quanto quello di interesse generale, abbastanza ricorrente nel diritto dell'Unione europea, a cominciare dai trattati istitutivi. Si può affermare che è proprio l'interesse generale di un servizio a conferire al medesimo alcuni dei connotati pubblicistici dei servizi pubblici vigenti in alcuni ordinamenti nazionali, anche se ciò va letto in una logica distinta, vale a dire di mercato (unico o) interno e di libero scambio. Infatti, fin dalla seconda metà degli anni '80 alcuni settori che tradizionalmente forniscono servizi di questo tipo, sotto la spinta della Comunità europea si sono progressivamente aperti alla concorrenza; gli esempi più evidenti sono le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti, l'energia.

Tuttavia, il primo aspetto da evidenziare è la diversa provenienza dell'elemento pubblicistico di questi servizi: mentre a livello nazionale i servizi pubblici secondo l'accezione più accreditata (conviene sempre riferirsi al caso francese) sono tali principalmente in funzione dell'autorità che li pone in essere, per l'Unione europea l'elemento distintivo è la missione affidata ai servizi di cui si parla, una missione, appunto, di interesse generale. Questa considerazione iniziale, applicata ai servizi di economia verde, consente di fare fronte a un possibile equivoco. La circolazione dei servizi rispondenti a un interesse generale

⁵³⁴ A. SIFFERT, *Service public*, cit., p. 450.

⁵³⁵ P. BAUBY, *L'eupéanisation*, cit., p. 395.

(con le dovute precisazioni, che saranno esposte nel prosieguo) è teoricamente inquadrabile nella libertà di cui agli art. 56 e ss. TFUE, in quanto l'adozione del suddetto criterio preclude l'applicazione pedissequa dell'art. 51, co.1, a sua volta richiamato dall'art. 62 del Trattato: se così non fosse, cioè se per l'Unione un servizio divenisse pubblico solo in considerazione della natura pubblica dell'autorità erogante, ci si troverebbe sovente al cospetto di attività che partecipano, anche solo occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri, e come tali escluse dal campo di applicazione delle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

L'erogazione dei servizi di interesse generale può essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private, restando solo la definizione degli obblighi e delle funzioni del servizio "pubblico" prerogativa delle autorità pubbliche ai relativi livelli di competenza.

L'interesse generale si eleva così a criterio oggettivo, nel senso che conta l'oggetto del servizio prim'ancora che il soggetto che lo realizza. Nonostante tutto, la ricostruzione dei servizi riconnessi a questo particolare oggetto risulta tanto complessa quanto importante ai fini dell'analisi che si intende condurre.

Procedendo alla luce del parametro individuato, conviene ora parlare di servizi di interesse generale (di seguito, SIG), considerandoli, si badi bene, in senso lato; nella sua accezione più ampia, l'espressione SIG viene utilizzata in diritto dell'Unione europea per qualificare l'insieme dei servizi volgenti al perseguimento di un siffatto interesse.

I SIG, per come sono stati presentati, formano una categoria di servizi che ingloba altre tipologie di attività erogabili dietro corrispettivo o meno⁵³⁶;

⁵³⁶ In entrambi i casi, la Commissione ha tenuto a precisare che le espressioni usate per definire ciascuna tipologia di servizio "non devono essere confuse con il termine "servizio pubblico". Quest'ultimo ha contorni meno netti: può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio". Ciò subito dopo avere affermato che "(n)ella discussione a livello europeo, le differenze terminologiche, le confusioni sul piano semantico e le diverse tradizioni degli Stati membri hanno determinato interpretazioni errate. Negli Stati membri, per i servizi di interesse generale, si utilizzano termini e definizioni diverse, frutto quindi di un'evoluzione diversa sul piano storico, economico, culturale e politico. La terminologia comunitaria cerca di tener conto di queste differenze" (Libro verde sui servizi di interesse generale, doc. COM(2003) 270, del 21 maggio 2003, pp. 6-7). Per quanto attiene ai SIG in senso lato, la Commissione ha riferito quanto segue: "(l)'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio

all'interno di questi due sottoinsiemi non mancano altre suddivisioni, ricostruite dalla dottrina oppure ricavabili dai trattati istitutivi e da documenti politici o programmatici dell'Unione europea. Si parla, quindi, da un lato di servizi di interesse economico generale (SIEG) e di servizi universali; dall'altro, invece, si collocano i servizi di interesse non economico generale (SINEG) e i servizi sociali di interesse generale (SSIG)⁵³⁷.

L'operazione da compiere prima di esaminare le varianti di SIG più significative per i servizi di economia verde è anticipare cosa si intende in diritto dell'Unione europea per interesse generale, dato che è proprio questo l'elemento dirimente per quanto riguarda i servizi cui si sta facendo cenno.

Il concetto di interesse generale non è stato approfondito, probabilmente perché l'Unione non può contare su discipline nazionali uniformi in materia di servizi pubblici⁵³⁸, ma evoca sicuramente il soddisfacimento di esigenze primarie a carattere pubblico o collettivo. La nozione di SIG è perciò incentrata sulla duplice necessità di garantire ovunque un servizio essenziale per i cittadini⁵³⁹, di qualità e a un prezzo accessibile per tutti: l'interesse generale viene riferito a obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento (che sono alla base del modello europeo di società) e comporta anche obblighi⁵⁴⁰.

Rimane il fatto che l'Unione, pur non avendo sviluppato il potere di determinare in via esclusiva quali finalità possano rientrare nell'alveo

pubblico". Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Libro bianco sui servizi di interesse generale, doc. COM(2004) 274, del 12 maggio 2004, Allegato 1, p. 23.

⁵³⁷ Al riguardo, cfr. S.-L. N'THEPE CAUBET, *Les services d'intérêt économique général dans la directive «services»*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2013, pp. 406-407.

⁵³⁸ Il Parlamento europeo ha espresso un'opinione sintetica e al tempo stesso efficace, rilevando che "(...) l'evoluzione dei mercati e il modo in cui le società si organizzano sono soggetti a dinamiche diverse in ogni Stato membro e che l'applicazione di norme e definizioni rigide potrebbe costituire un intralcio al raggiungimento di risultati economici e sociali ottimali", a cui consegue "l'impossibilità di definire in modo uniforme i SIG, in un contesto sociale ed economico tanto diverso come quello dell'Unione europea". Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale (2006/2101(INI)), doc. P6_TA(2006)0380, del 27 settembre 2006, in GUUE C 306 E/277, del 15 dicembre 2006.

⁵³⁹ Al riguardo, si precisa che, alla luce dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, i bisogni di interesse generale possono avere, così come non avere, carattere industriale o commerciale. Si veda, ad esempio caso *Mannesmann Anlagenbau Austria AG e a. contro Strohal Rotationsdruck GesmbH*, C-44/96, sent. del 15 gennaio 1998, in Racc. 1998 I-00073, pp. 33-36; caso *Gemeente Arnhem e Gemeente Rheden contro BFI Holding BV*, C-360/96, sent. del 10 novembre 1998, in Racc. 1998 I-06821, pp. 33-36.

⁵⁴⁰ Per usare le parole del Consiglio europeo: "(l)a liberalizzazione dei mercati dovrebbe assicurare una concorrenza efficace e l'adempimento degli obblighi inerenti ai servizi di interesse generale (parità di accesso, continuità dei servizi, sicurezza degli utenti). Tali obblighi possono essere imposti, ma non possono in alcun modo condurre a distorsioni del mercato". Si veda Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, doc. SN 100/1/02 REV 1, p. 38.

dell'interesse generale, tende a indirizzare, secondo l'importanza di ciascuno dei propri obiettivi principali, gli Stati membri nelle operazioni di riconduzione di determinati obiettivi nazionali a questo concetto di derivazione comunitaria⁵⁴¹. Il riavvicinamento delle varie esigenze nazionali integranti altrettanti esempi di interesse generale è guidato soprattutto dai principi del primato e dell'uniformità del diritto dell'Unione, di guisa che sia possibile intravedere i contorni di un interesse generale comune. Fondamentale, nel corso di questo andamento, è stata la spinta prodotta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, dimostratasi incline a sostenere l'unitarietà della concezione di interesse generale, scongiurando interpretazioni nazionali difformi che condurrebbero a un'applicazione frammentata del diritto dell'Unione⁵⁴².

Dunque, la nozione di interesse generale non può che essere flessibile e destinata a evolvere nel tempo, ma le funzioni assegnate ai SIG e i diritti speciali che possono essere concessi a tal fine discendono da considerazioni su questo tipo di interesse, quali, in particolare, la sicurezza d'approvvigionamento, la tutela dell'ambiente, la solidarietà economica e sociale, l'assetto del territorio, la promozione degli interessi dei consumatori.

Non sfugge che nel concetto di interesse generale possono essere posizionati ambiti che per l'economia verde sono eminenti.

Inoltre, i SIG vengono ritenuti essenziali ai fini del miglioramento della competitività dell'industria europea e della coesione economica, sociale e territoriale, che sono missioni in buona parte affidate anche alla strategia di crescita *Europa 2020*, la quale, come riferito più volte, conferma la centralità del modello "economia verde" nell'ordinamento dell'Unione⁵⁴³.

⁵⁴¹ Più in generale, non è pacifico quale dovrebbe essere il livello di "ingerenza" delle istituzioni dell'Unione in materia di SIG: la questione si è proposta anche in chiave interistituzionale. In dottrina vi è, infatti, chi ha rilevato una significativa differenza di approccio tra Parlamento e Commissione quanto alla regolamentazione dei servizi "pubblici", nel senso che mentre la seconda si è dimostrata intenzionata ad attribuire all'Unione un ruolo rilevante e positivo, non altrettanto può dirsi del primo, più orientato verso "un coinvolgimento minore delle istituzioni europee, quasi minimalista e di tipo più che altro negativo". Si veda D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 217.

⁵⁴² Questo è l'approccio che si ricava da sentenze risalenti all'epoca in cui era appena stato firmato il Trattato di Amsterdam: *Mannesmann Anlagenbau Austria AG*, cit., e *Gemeente Arnhem*, cit. Ciò diviene ancora più evidente nel caso *Adolf Truley GmbH contro Bestattung Wien GmbH*, C-373/00, sent. del 27 febbraio 2003, in Racc. 2003 I-01931. Si veda anche C. KALOUDAS, *La conception*, cit., p. 163.

⁵⁴³ Per corroborare la tesi che si sostiene ci si riferisce nuovamente alla già vista Comunicazione del 2003, in cui la Commissione, prima ancora che l'economia verde acquisisse rilievo fino ad assurgere a modello di portata regionale, affermava: "(...).L'Unione europea ha altresì avviato una strategia di sviluppo basata sulle sinergie fra le riforme economiche e sociali, integrate dalle

Introdurre gli elementi dell'economia verde emersi fino a questo punto della ricerca in un sistema così articolato di servizi aventi un risvolto pubblicistico rappresenta un esercizio complesso, in cui concetti ancora poco chiari si intersecano tra loro dando luogo a numerose "combinazioni giuridiche" disciplinate in maniera sempre diversa.

Per ovvi motivi, la priorità va data ai SIG aventi natura economica, in prima istanza i SIEG e, in misura minore, i servizi universali; ad essi saranno dedicati i prossimi paragrafi, mentre considerazioni sui SINEG saranno espresse solamente per completare l'analisi dei servizi "pubblici" di rilevanza economica.

4.1. I servizi di interesse economico generale (SIEG): considerazioni sostanziali

La tipologia di SIG più importante è quasi certamente quella dei SIEG⁵⁴⁴, come dimostrano le scelte operate dagli Stati membri nella definizione del testo del TFUE (articoli 14 e 106, ai quali si somma il Protocollo n° 26).

Ancora una volta, ci si imbatte in lacune concettuali che è bene tentare di colmare nel limite del possibile, in quanto la nozione di SIEG non è mai stata elaborata compiutamente dalla Comunità o dall'Unione. Inizialmente utilizzato con esclusivo riferimento alla disciplina di diritto originario sulla concorrenza, il concetto di SIEG ha acquisito un ruolo di primo piano, in particolare a seguito dell'incalzante propensione alla liberalizzazione dei servizi che l'Unione ha sostenuto nell'ultimo ventennio.

dimensioni della sostenibilità e dell'ambiente. (...) In tale contesto, i servizi di interesse generale svolgono un ruolo sempre più rilevante: sono parte dei valori condivisi da tutte le società europee e costituiscono un tratto essenziale del modello europeo di società". COM(2003) 270, cit., p. 3.

⁵⁴⁴ Per approfondimenti sui servizi di interesse economico generale si veda, ad esempio: L. G. RADICATI DI BROZOLO, *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001; J. V. LOUIS, S. RODRIGUES, *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006; G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi economici di interesse generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008; D. GALLO, *I servizi*, cit.; G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010; A. LUCARELLI, R. MASTROIANNI, *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, 2012. Per contributi sull'argomento, si segnala: O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002, pp. 633-651; F. CINTOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 453-488; W. SAUTER, *Services of General Economic Interest and Universal Services in EU Law*, in *European Law Review*, 2008, pp. 167-193; F. COSTAMAGNA, *Direttiva servizi e servizi di interesse economico generale: analisi di un rapporto difficile*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009, pp. 111-137; G. NAPOLITANO, *I servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012, pp. 131-151.

Il significato di SIEG è sfuggente e mutevole, tanto da essere spesso confuso con quello di servizio pubblico o per lo meno associato a esso⁵⁴⁵. In effetti, i due concetti almeno in parte si sovrappongono: a una simile conclusione sono giunti alcuni esponenti della dottrina, nonché (implicitamente) la Commissione europea, in una nota Comunicazione sui servizi di interesse generale, ove, tra l'altro, viene precisato che “(l)'espressione "servizio pubblico" ha un duplice senso: da un lato, designa l'ente che produce il servizio e, dall'altro, si riferisce alla missione d'interesse generale affidata a quest'ultimo”⁵⁴⁶.

A ben vedere, elementi che consentono di precisare questo concetto si ricavano dall'attività della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea, preso atto del silenzio dei Trattati e del diritto derivato in merito a tale problematica⁵⁴⁷. La Commissione ha chiarito che “nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico”. Tali servizi, in sostanza, possono essere resi anche da privati ma conservano marcati caratteri pubblicistici dovuti all'intervento di natura pubblica strumentale alla salvaguardia dell'interesse da conseguire.

Nella prassi dell'Unione europea, dunque, è in quest'ottica che deve essere letta l'espressione SIEG: essa viene solitamente utilizzata per identificare i servizi di natura economica assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico dagli Stati membri o dall'Unione. Ne consegue che all'art. 14 TFUE va riconosciuta natura precettiva, più che programmatica⁵⁴⁸, anche se si può discutere sulla

⁵⁴⁵ Cfr. V. SOTTILI, *Servizio pubblico e diritto comunitario*, in L. G. RADICATI DI BROZOLO, (a cura di), *Servizi essenziali*, cit. pp. 17-18, S. PARUOLO, *L'Ue e la liberalizzazione dei servizi. La situazione odierna tra proposta di direttiva, Libro bianco e contestazioni*, in *Affari sociali internazionali*, 2005, pp. 111-112 (anche se l'autrice, nella sua disamina iniziale, utilizza in senso ampio l'espressione “servizi di interessi generale”); F. CINTOLI, *Servizi pubblici*, cit., pp. 454-455 e p. 486. La Commissione, come già accennato, ha tuttavia precisato che le due espressioni non devono essere utilizzate indistintamente: si veda COM(2004) 374, cit., Allegato I, p. 23.

⁵⁴⁶ Comunicazione della Commissione intitolata “I servizi di interesse generale in Europa”, doc. COM(96) 443, dell'11 settembre 1996, p. 2.

⁵⁴⁷ È appena il caso di precisare che le iniziative volte all'adozione di una normativa quadro sui SIEG non hanno sortito effetti degni di nota, stanti le divergenze che hanno caratterizzato i dibattiti in materia. Non è poi da escludere che l'aver omesso di definire il concetto di SIEG risponda a ragioni di prudenza, se non addirittura di convenienza.

⁵⁴⁸ In tal senso, W. SAUTER, *Services of*, cit., p. 177. Per approfondimenti sulla natura precettiva dell'art. 14 TFFUE (benché l'analisi sia stata condotta quando era ancora in vigore il precedente art. 16 TCE), si rinvia a M. D'ADDEZIO, *Violazioni dell'art. 16 del Trattato CE: profili sanzionatori*, in M. P. RAGIONIERI, M. MARESCA (a cura di), *Servizi di interesse generale, diritti degli utenti e tutela dell'ambiente*, Milano, 2006, pp. 64-88.

tipologia di diritti affermati dalla norma (soggettivi?) e sul contenuto dei medesimi (gli individui sono nelle condizioni di chiedere e ottenere il servizio di cui trattasi o, più semplicemente, hanno diritto a che Unione e Stati membri pongano in essere le regolamentazioni necessarie per garantire il soddisfacimento di esigenze di “servizio minimo”?)⁵⁴⁹.

La caratteristica che distingue i SIEG nel quadro dei servizi “pubblici” dell’Unione, ovvero il fatto di costituire attività economiche, fa sì che questa categoria di SIG si inquadri meglio delle altre nella normativa dettata dai trattati istitutivi e dal diritto derivato in punto di libera prestazione dei servizi. Tale elemento deve essere approfondito, poiché è proprio per questa ragione che i SIEG sono sottoposti a un regime giuridico specifico, come sarà illustrato nelle prossime pagine. Allo scopo, viene in aiuto l’attività esegetica della Corte di giustizia dell’Unione europea.

Di base, la natura economica di un’attività, che funge da presupposto per assicurare al servizio le tutele della libertà di circolazione, si inferisce per esclusione: vengono tenute separate tutte le attività rispondenti a funzioni prettamente sociali o espressione dei pubblici poteri. In relazione alla prima ipotesi si cita la giurisprudenza *Poucet et Pistre*, formatasi nell’ambito di una controversia vertente sul monopolio degli organismi legali di protezione sociale⁵⁵⁰. Circa il secondo caso, invece, si reputa indicativa la sentenza *SAT es Eurocontrol* che si è occupata di una questione al cui centro vi era un organismo, istituito tramite una convenzione internazionale, per la sicurezza dei passeggeri di aeromobili in coordinamento con le esigenze di controllo e polizia dello spazio aereo⁵⁵¹.

Ai rilievi appena effettuati va poi aggiunto l’approccio di stampo positivo seguito nella sentenza *Höfner* dalla Corte, la quale si è avvalsa di un’interpretazione estensiva per definire cosa debba intendersi con l’espressione “attività economica” nel diritto comunitario contrassegnato dal sistema

⁵⁴⁹ Per considerazioni più approfondite sulla questione, si veda M. MARESCA, *L’accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users’ Rights*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2005, pp. 445-448.

⁵⁵⁰ Caso *Christian Poucet contro Assurances générales de France (AGF) e Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) e Daniel Pistre contro Caisse autonome nationale de compensation de l’assurance vieillesse des artisans (Cancava)*, C-159/91, sent. del 17 febbraio 1993, in Racc. 1993 I-00637, parr. 17-19.

⁵⁵¹ Caso *SAT Fluggesellschaft mbH contro Eurocontrol*, C-364/92, sent. del 19 gennaio 1994, p. 30, 1994 I-00043.

concorrenziale a sua volta istituito in funzione del mercato interno. La Corte ha dunque statuito che: “(...) nel contesto del diritto della concorrenza, (...) la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un’attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento (...)”⁵⁵². Siffatta qualificazione ha poi dato vita a un filone giurisprudenziale ormai definitivamente consolidato⁵⁵³.

Naturalmente, taluni dei settori sui quali di sicuro insiste l’economia verde vengono in rilievo anche nella fattispecie che si sta prendendo in esame. Partendo da un inconfutabile dato di fatto, varie tipologie di servizi di economia verde sono oggi erogate nella forma dei SIEG⁵⁵⁴: ciò vale, ad esempio, per alcuni servizi ambientali, nel processo di smaltimento dei rifiuti, nei settori dell’energia elettrica e del gas; talora anche la materia dei trasporti ammette la fornitura dei relativi servizi tramite SIEG, benché la disciplina applicabile resti puramente settoriale, proprio come spiegato in precedenza.

Dette osservazioni non devono portare a concludere che le attività di servizi di economia verde debbano essere sempre accompagnate da una rilevanza economica; e al verificarsi di una simile eventualità, il servizio, pur potendo rispondere a una missione di interesse generale e tecnicamente indirizzato verso obiettivi dell’economia verde, fuoriesce dall’ambito di applicazione delle norme chiamate ad assicurare le libertà di circolazione nel mercato e il rispetto delle regole di concorrenza. Un esempio di attività di servizi di carattere ambientale inquadrata nei SINEG è dato dalla sentenza *Diego Calì*: la pronuncia è significativa perché la Corte di giustizia dell’allora Comunità europea ha

⁵⁵² Caso *Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH*, C-41/90, sent. del 23 aprile 1991, in Racc. 1991 I-01979, par. 21.

⁵⁵³ Si vedano, ad esempio, caso *Fédération française des sociétés d'assurance e altri contro Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, C-244/94, sent. del 16 novembre 1995, in Racc. 1995 I-04013, p. 14; caso *Albany International BV contro Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67/96, sent. del 21 settembre 1999, in Racc. 1999 I-05751, p. 77; casi riuniti *Pavel Pavlov e altri contro Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, C-180/98 e C-184/98, sent. del 12 settembre 2000, in Racc. 2000 I-06451, p. 74.

⁵⁵⁴ Per citare un esempio significativo, la Commissione ha sostenuto che i SIEG “(s)volgono un ruolo importante ai fini della coesione sociale, economica e territoriale in tutta l’Unione e sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile dell’UE in termini di più elevati livelli di occupazione, integrazione sociale, crescita economica e qualità ambientale”. Ne deriva che i SIEG saranno strategici per la realizzazione degli obiettivi di *Europa 2020* e per lo sviluppo dell’economia verde in Europa. Si veda Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, che accompagna la comunicazione “Un mercato unico per l’Europa del XXI secolo”, intitolata “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”, doc. COM(2007) 725, del 20 novembre 2007, p. 3.

individuato nella sorveglianza antinquinamento del porto petrolifero di Genova, svolta da un'impresa appositamente incaricata, una missione di interesse generale rientrante nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e, nella fattispecie, ricollegata all'esercizio dei pubblici poteri, dunque priva di carattere economico⁵⁵⁵.

Al momento, ci si attende che le difficoltà terminologiche che connotano i SIEG e l'economia verde finiscano per dare luogo a situazioni di evidente incertezza quando i due concetti entrano in contatto. Pertanto, bisogna comprendere in cosa consiste effettivamente il problema e quali conseguenze possono derivare da esso.

Riprendendo una considerazione giuridica già espressa, di norma sono gli Stati membri a identificare i SIEG⁵⁵⁶; ciò è confermato dall'art. 1, co. 3, della direttiva servizi⁵⁵⁷ e, ai sensi dall'apposito Protocollo allegato al TFUE, gli Stati membri (anche i livelli regionale e locale) godono di un ampio potere discrezionale al momento di fornire, commissionare e organizzare i SIEG⁵⁵⁸.

Si puntualizza che la preponderanza degli Stati rispetto all'Unione circa la disciplina dei SIEG si è gradualmente affievolita: prova ne è la formulazione del nuovo art. 14 TFUE, recante modifiche al testo del precedente art. 16 TCE, che istituisce una base giuridica per adottare regolamenti a procedura ordinaria volti a stabilire i principi e a fissare le condizioni di funzionamento dei SIEG, allo scopo

⁵⁵⁵ Caso *Diego Calì & Figli Srl contro Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, C-343/95, sent. del 18 marzo 1997, in Racc. 1997 I-01547, par. 22-23.

⁵⁵⁶ La circostanza è stata appurata anche dal Tribunale dell'Unione europea, che ha affermato quanto segue: "Per quanto riguarda la competenza per stabilire la natura e la portata di una missione SIEG ai sensi del Trattato, nonché il grado di controllo che le istituzioni comunitarie devono in questo contesto esercitare, dal punto 22 della comunicazione sui servizi d'interesse in generale (...) e dalla giurisprudenza del Tribunale risulta che gli Stati membri hanno un ampio margine di potere discrezionale quanto alla definizione di ciò che essi considerano SIEG e che la definizione di tali servizi da parte dello Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto". Si veda: caso *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd e BUPA Ireland Ltd contro Commissione delle Comunità europee*, T-289/03, sent. del 12 febbraio 2008, in Racc. 2008 II-00081, p. 166.

⁵⁵⁷ La norma in questione afferma che: "(1) la presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti". Tra l'altro il comma precedente dell'art. 1 nega che la direttiva si proponga anche la finalità di liberalizzare i SIEG.

⁵⁵⁸ In realtà, il Protocollo di cui si fa menzione non apporta un contributo importante alla materia trattata; in questo senso si conviene con l'opinione rinvenibile in W. SAUTER, *Services of*, cit., p. 173.

di permetterne l'assolvimento dei compiti cui sono preposti⁵⁵⁹. Ciò che sta accadendo è un progressivo mutamento del ruolo dell'Unione, sempre più incisivo e condizionante, tendente a "correggere" le scelte politiche degli Stati membri armonizzando varie discipline di settore, affinché gli interessi selezionati da ciascuno Stato convergano verso quelli generali di dimensione europea⁵⁶⁰; ed è esattamente in questo approccio, valutato rifacendosi anche alle osservazioni sulle tecniche legislative suscettibili di influenzare lo sviluppo dell'economia verde nell'Unione europea, che è possibile preventivare iniziative di matrice europea dirette a riposizionare settori tipici dell'economia verde all'interno dei SIEG.

4.2. Il regime giuridico applicabile ai SIEG

Gli effetti che discendono dal potere di qualificare i SIEG sono considerevoli sotto più punti di vista.

Innanzitutto, sebbene di regola anche i SIEG rientrano nel sistema del libero mercato e siano sottoposti alle regole di concorrenza fissate dal TFUE per le imprese, per essi è prevista un'eccezione tutt'altro che marginale: l'art. 106, co. 2, TFUE sottrae i SIEG a tali regole se la loro imposizione "ost(a) all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"⁵⁶¹. Si comprende che, a seconda della natura attribuitale, un'attività di servizi di economia verde che sia altresì qualificabile come SIEG in determinati casi potrà esulare dagli obblighi *ex* articoli 101 e seguenti del TFUE (oltre che alle norme dei trattati in generale); l'eventualità che servizi analoghi oggetto di normative nazionali incongruenti non siano assoggettabili allo stesso modo al sistema concorrenziale dell'Unione non è certo da escludere, anche perché le molteplici

⁵⁵⁹ La disposizione introdotta dal Trattato di Amsterdam non prevedeva alcuna facoltà in capo alle istituzioni direttamente coinvolte nel processo di adozione degli atti normativi comunitari.

⁵⁶⁰ Spunti interessanti sul tema sono rinvenibili in D. CALDIROLA, *La dimensione comunitaria del servizio pubblico ovvero il servizio di interesse economico generale e il servizio universale*, in L. AMMANNATI, M. A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, 2001, pp. 154-158.

⁵⁶¹ Si precisa che il Trattato di Lisbona non ha apportato modifiche a questo aspetto: la formulazione dell'attuale art. 106 coincide con la lettera del precedente art. 86 TCE, che a sua volta fu mantenuto tale e quale alla versione originaria del Trattato di Roma. Inoltre, quanto disposto dall'art. 106 vale per i SIEG ma non anche per i servizi di interesse generale: essi non sono regolati dalle discipline che l'Unione ha adottato in materia di circolazione dei servizi e liberalizzazione nel mercato interno. La discriminante è dunque il contenuto economico del servizio, di cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha tradizionalmente appurato l'esistenza o meno sulla base di criteri sostanziali.

esigenze degli utenti possono originare situazioni profondamente diverse tra Stati membri⁵⁶².

Pertanto, i SIEG sintetizzano piuttosto bene le tensioni che si manifestano tra concetti apparentemente distanti, come quelli di interesse pubblico e libertà di mercato.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha comunque avuto modo di pronunciarsi in più occasioni sui requisiti che un SIEG deve avere ai fini della legittima invocazione dell'art. 106, co. 2, TFUE. La giurisprudenza che si è consolidata sull'argomento ammette l'applicazione derogatoria della citata disposizione allorché ricorrano determinate prerogative contestualmente: il soggetto incaricato della prestazione del servizio deve essere un'impresa⁵⁶³ che sia investita della sua missione da un apposito atto della pubblica autorità⁵⁶⁴ (sempre che la natura di SIEG non risulti logicamente desumibile dal contesto giuridico⁵⁶⁵); in via ulteriore, occorre che le regole di concorrenza siano tali da impedire in concreto la realizzazione della missione affidata al servizio.

Questo secondo punto va risolto caso per caso valutando la proporzionalità della misura considerata rispetto al compito assegnato al servizio controverso⁵⁶⁶. Dall'analisi di alcune sentenze emerge che la Corte ha a lungo avallato un'interpretazione estensiva dell'art. 106, co. 2, TFUE, propendendo per la salvaguardia dell'interesse pubblico a scapito delle ragioni di libero mercato⁵⁶⁷: la discrezionalità degli Stati membri si mantiene salda, nonostante l'art. 1, co. 3, direttiva *Bolkestein* richieda che la definizione dei SIEG avvenga in aderenza al diritto comunitario.

Seguitando nella valutazione delle conseguenze derivanti dalla qualificazione di un servizio come SIEG o meno, occorre appunto spostarsi dal

⁵⁶² Tra l'altro, anche l'art. 1 del Protocollo sui servizi di interesse generale allegato al TFUE riconosce tale aspetto.

⁵⁶³ Il concetto di impresa va ricostruito secondo i parametri forniti dal diritto dell'Unione, non sulla base delle classificazioni effettuate all'intero di ciascuno Stato membro.

⁵⁶⁴ Si veda, ad esempio, caso *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, C-280/00, sent. del 24 luglio 2003, in Racc. 2003 I-07747, p. 89.

⁵⁶⁵ Sul punto si veda W. SAUTER, *Services of*, cit. p. 184.

⁵⁶⁶ Interessanti considerazioni sulle forme che può assumere il test di proporzionalità (più o meno stringente) sono rinvenibili in *Ibidem*, p. 186; M. ROSS, *A Healthy Approach to Services of General Economic Interest? The BUPA Judgment of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, 2009, pp. 136-138.

⁵⁶⁷ Si vedano, in particolare: caso *Procedimento penale contro Paul Corbeau*, C-320/91, sent. del 19 maggio 1993, in Racc. 1993 I-02533, pp. 14-19; caso *Comune di Almelo e altri contro NV Energiebedrijf Ijsselmij NV*, C-393/92, sent. del 27 aprile 1994, in Racc. 1994 I-01477, pp. 48-50.

TFUE alla direttiva 2006/123/CE. Il testo dell'art. 17 della direttiva *Bolkestein* prevede che a tali servizi non sia applicabile il principio di libera prestazione così come affermato dall'art. 16 (mentre ai servizi di interesse generale privi di carattere economico è la direttiva nel suo insieme a non applicarsi)⁵⁶⁸; ci si trova allora di fronte a un regime autonomo, che impone l'esposizione di considerazioni essenziali sulla natura dei SIEG e sul loro inquadramento nella circolazione dei servizi transfrontalieri.

Come anticipato, la possibile attuazione della deroga di cui al secondo comma dell'art. 106 TFUE non è l'unica conseguenza dell'identificazione di un servizio come SIEG; l'art. 17 della direttiva *Bolkestein* esclude che ai SIEG possano attribuirsi le tutele tipiche del principio di libera prestazione proposto all'art. 16 dell'atto. I prestatori di servizi transfrontalieri di interesse economico generale sicuramente beneficiano delle disposizioni sulla semplificazione giuridico-amministrativa che nell'impianto della direttiva risultano essere comuni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi; malgrado ciò, le esigenze imperative giustificanti misure non discriminatorie capaci di restringere la libertà di circolazione dei SIEG possono essere invocate alla stregua delle fattispecie disciplinate dagli articoli 56 e seguenti TFUE. Più precisamente, questa non è che la regola (senza eccezione) risultante dall'art. 106, co. 2, TFUE.

La soluzione illustrata, non esente da critiche⁵⁶⁹, limita le possibilità di piena circolazione dei SIEG nel mercato interno e lascia agli Stati membri un cospicuo margine di discrezionalità per fare in modo che determinati servizi non vengano assorbiti nella sfera applicativa del principio che ha ispirato la direttiva 2006/123/CE. In secondo luogo, il criterio avanzato dalla direttiva *Bolkestein* per affrontare la questione in rapporto alla circolazione dei servizi differisce da quello selezionato per la libertà di stabilimento (art. 15, co. 5), che invece ricalca il "compromesso" dell'articolo 106, co. 2, TFUE (ossia anche eccezione, oltre alla regola)⁵⁷⁰. La direttiva servizi contempla una sorta di doppio binario per i SIEG,

⁵⁶⁸ Lo prevede il secondo comma dell'art. 2 della direttiva servizi, anche se forse la disposizione è pleonastica, vista la proverbiale chiarezza dei Trattati circa l'applicazione della libertà di circolazione dei servizi alle attività svolte dietro retribuzione (art. 57, co. 1, TFUE).

⁵⁶⁹ In questo senso si veda, ad esempio, F. COSTAMAGNA, *Direttiva "servizi"*, cit., pp. 134-137.

⁵⁷⁰ Tra gli articoli 15, co. 4, direttiva servizi e 106, co. 2, TFUE vi è comunque una differenza: la prima disposizione non riprende la previsione della seconda, in base alla quale, pur in presenza delle suddette condizioni, l'eccezione disposta per i SIEG è destinata a cadere se lo sviluppo degli scambi risulta compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. La direttiva *Bolkestein*, pertanto, garantisce una tutela più elevata alla missione di interesse generale affidata ai servizi in commento.

appurato che gli articoli 15 e 17 disciplinano la libertà di stabilimento e la circolazione dei servizi riferite ai SIEG in maniera disomogenea.

La compressione della libera circolazione dei SIEG apparentemente potrebbe scontrarsi anche con la *ratio* che fonda l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale viene sancito il riconoscimento e il rispetto dell'accesso ai servizi di interesse economico generale: si teme che le limitazioni ai SIEG ne ostacolino la fruizione a favore degli utenti, contravvenendo al diritto di costoro (che, come precisato, implica obblighi di prestazione) di ricevere attività di interesse generale. La frizione pare ancora più evidente da quando la Carta ha acquisito lo stesso rango dei Trattati istitutivi dell'Unione.

Nell'elenco dell'art. 17 sono inseriti anche settori come l'energia elettrica, il gas, la distribuzione e la gestione delle acque e il trattamento dei rifiuti, ossia settori direttamente o indirettamente rilevanti nel quadro dell'economia verde; ora, se da un lato alcuni sono ampiamente regolati a livello sovranazionale, per altri non si può certo dire lo stesso (ad esempio, il trattamento dei rifiuti).

Tanto detto, sorge spontaneo il dubbio che le restrizioni derogatorie dell'art. 17 della direttiva *Bolkestein* al principio di libera prestazione, ancor più dopo avere constatato che l'individuazione dei SIEG dipende in buona parte dall'autonomia degli Stati membri, collidano con interessi superiori e comunque non limitati al mercato interno. Il sentore è che, se lo sviluppo dell'economia verde si palesasse con vigore nell'immissione di servizi transfrontalieri nel mercato interno dell'Unione, la Corte di giustizia dell'Unione europea assumerebbe un ruolo (non solo giuridico) determinante: vi sarà bisogno di fare chiarezza in un sistema che si presta all'apparizione di casi diversi e suscettibili di coinvolgere valori che non sono circoscritti alle libertà di circolazione.

4.3. I servizi universali

Gli esempi di attività di servizi formulati a conclusione del paragrafo precedente condividono un'altra caratteristica sostanziale, nel senso che possono essere ricompresi anche tra i servizi universali⁵⁷¹. L'appunto non è certo di poco

⁵⁷¹ Ad esempio, l'art. 17 della direttiva servizi enuncia atti chiaramente riferiti all'economia verde che sono stati adottati per disciplinare settori i cui servizi ben possono essere erogati nella forma di servizi universali: si veda la direttiva 2003/54/CE, cit.

conto, perché i servizi universali spostano la questione su un piano giuridico alternativo, come si avrà modo di spiegare. Indugiare brevemente su questa controversa categoria di servizi “pubblici” è essenziale per appurare ulteriori effetti dell’inserimento dell’economia verde nel mercato dei servizi.

Dei servizi universali ha iniziato a parlare l’allora Comunità europea mediante documenti programmatici o atti di diritto derivato⁵⁷²: allo studio vi è quindi un concetto piuttosto incerto, emerso in diritto comunitario e introdotto solo in un secondo momento in alcuni ordinamenti nazionali⁵⁷³, chiaramente non senza difficoltà.

Il concetto di servizio universale è innovativo perché implica maggiori diritti per la collettività e obblighi più rigorosi per l’incaricato dell’espletamento del servizio in termini di risultato e modalità, in quanto si tratta di servizi essenziali, di cui il cittadino non può fare a meno. La prima peculiarità dei servizi universali è proprio la sussistenza di una situazione giuridica soggettiva azionabile da ciascuno nei confronti dell’incaricato della gestione di quel servizio, sia esso un gestore pubblico o privato; costui sottostà a obbligazioni aventi, almeno in parte, una connotazione sociale, tant’è che in dottrina taluni opinano che i servizi universali nell’Unione estendano l’integrazione dall’ambito economico a quello sociale⁵⁷⁴.

Tale aspetto acquista ancora più rilievo se accostato all’economia verde e ciò principalmente per due motivi: la strategia *Europa 2020*, che di fatto si impernia su un’economia verde, identifica numerosi obiettivi e iniziative a carattere sociale; in secondo luogo, l’economia verde è da intendersi come un mezzo per perseguire uno sviluppo sostenibile, la cui struttura poggia altresì sul pilastro sociale.

In una comunicazione non molto risalente, la Commissione ha sintetizzato il predetto binomio tra situazioni soggettive attive e passive, affermando che “(i)

⁵⁷² Il concetto di servizio universale è stato posto al centro non solo di comunicazioni della Commissione (solo a titolo di esempio, si veda COM(96) 443, cit.), ma anche di atti giuridici vincolanti, a partire da una direttiva che si occupava di reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al servizio pubblico: cfr. direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), in GUCE L 108/51-77, del 24 aprile 2002, art. 1, co. 2. Si sottolinea, tuttavia, che la direttiva *Bolkestein* esclude dal proprio campo di applicazione i servizi associati alle materie regolate dalla direttiva 2002/22/CE.

⁵⁷³ Cfr. V. GASPARINI CASARI, *Il servizio universale*, in AA.VV., Università degli studi di Milano, facoltà di giurisprudenza, pubblicazioni dell’Istituto di diritto pubblico (a cura di), *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002, p. 562.

⁵⁷⁴ Si veda, in particolare, D. CALDIROLA, *La dimensione*, cit., p. 153.

servizio universale stabilisce un insieme minimo di diritti e obblighi, che di norma può essere elaborato ulteriormente a livello nazionale⁵⁷⁵; il documento, sulla base di questa osservazione, rileva che il concetto di servizio universale è dinamico e necessita di essere aggiornato periodicamente a seconda del settore da considerare. Ne derivano almeno due interrogativi ai quali è possibile rispondere succintamente.

Il primo: come si prospettano gli obblighi riferibili ai servizi universali in un contesto caratterizzato da un grado piuttosto elevato di mutevolezza? Dipendono solo ed esclusivamente dalle esigenze individuali e contingenti di ciascuno Stato membro? A tutt'oggi non v'è dubbio che la nozione di servizio universale venga considerata flessibile, ma è significativo che essa si fondi su vari elementi consolidati: è da escludere, allora, che la ricostruzione del concetto di servizio universale sia estranea alla regolamentazione dell'ordinamento dal quale di fatto deriva. Normalmente, quanto agli obblighi del prestatore, si parla di “garantire ovunque l'accesso di tutti a determinate prestazioni essenziali, di qualità e a prezzi abbordabili⁵⁷⁶, essendo necessario che essi siano forniti e che chi li fornisce rispetti garanzie minime di qualità e, solitamente, di diffusione territoriale. Per dirla in altro modo, i servizi universali racchiudono le caratteristiche tendenzialmente attribuite al servizio “pubblico” (continuità, copertura territoriale, eguaglianza nell'accesso al servizio) e ne presentano altre ancora più specifiche, come qualità, abbordabilità dei prezzi e obbligatorietà⁵⁷⁷.

È evidente che le ultime caratteristiche elencate sono modulate sulla concezione di interesse generale, sicché il secondo dubbio attiene alla necessaria sovrapposizione tra servizi universali e SIEG. I servizi universali, concettualmente, vengono collocati all'interno dei SIEG, facilitando, almeno in linea teorica, la promozione della coesione sociale e territoriale richiesta dall'art. 14 TFUE e promuovendo l'integrazione europea⁵⁷⁸. Il dettaglio affiora anche da

⁵⁷⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo", intitolata "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo", doc. COM(2007) 725, del 20 novembre 2007, p. 11.

⁵⁷⁶ Si veda COM(96) 443, cit., p. 2 e, analogamente, COM(2004) 374, cit., p. 8.

⁵⁷⁷ D. GALLO, *I servizi*, cit., pp. 379-380.

⁵⁷⁸ In questo senso, e posto che il Trattato di Lisbona al riguardo non ha innovato il precedente art. 16 TCE, si veda anche V. SOTTILI, *Servizio pubblico e diritto comunitario*, in L. G. RADICATI DI BROZOLO, (a cura di), *Servizi essenziali*, cit., pp. 22-23. S. CASSESE rileva l'inadeguatezza dell'espressione in esame, precisando: “(i)n termini ricostruttivi, può dirsi che si denomina

alcune importanti pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, ove a volte si è preferito continuare a riferirsi ai SIEG anche in presenza di elementi tipici dei servizi universali⁵⁷⁹.

I due interrogativi di cui sopra indirizzano l'analisi verso il punto focale del problema costituito dall'associazione tra economia verde e SIEG o servizi universali: ciò che conta, adesso, non è più l'applicazione dell'art. 106, co. 2, TFUE, data per pacifica e già discussa nel paragrafo antecedente, ma l'esistenza o meno di obblighi che, a quanto pare, gravano soprattutto su chi presta SIEG nella versione più ristretta dei servizi universali.

I dubbi in cui ci si imbatte vanno trattati unitariamente (come si individua un servizio universale tra i SIEG e quali ulteriori obblighi presuppone un servizio universale?) e si ritiene che il Tribunale dell'Unione nel già accennato caso "BUPA" abbia fornito chiarimenti piuttosto esaurienti: è quindi a questa sentenza che bisogna riferirsi da ultimo.

I passaggi della sentenza *BUPA* che più contano ai fini del ragionamento che si sta articolando riguardano l'interpretazione offerta dal giudice comunitario sull'individuazione dei servizi universali che si distinguono dai SIEG, dei quali viene ammessa la sussistenza dopo avere asserito che un servizio, per essere universale, non deve per forza soddisfare un'esigenza comune della popolazione ed essere offerto in maniera capillare su tutto il territorio⁵⁸⁰. Il Tribunale ha insistito sulla figura delle imprese *ex art. 106, co.1, TFUE*, che sono quelle alle quali gli Stati membri hanno riconosciuto "diritti speciali o esclusivi", sostenendo che solo in questi casi l'obbligatorietà tipica dei servizi universali deve essere intesa in termini estensivi e integrali⁵⁸¹.

Il dibattito su SIEG e servizi universali, così come l'individuazione dei "servizi verdi", conferma quanto sia importante la qualificazione di un servizio, facoltà che spetta in via principale agli Stati membri e che porta a situare quella determinata attività all'interno di un regime giuridico piuttosto che di un altro. A

Servizio Universale un insieme di obblighi già parte del servizio pubblico, conservati in un contesto diverso, liberalizzato. L'operazione è ardua, perché non dovrebbe parlarsi di Servizio Universale, bensì di universalità del servizio pubblico. E, quindi, se cade il servizio pubblico, come vuole il diritto comunitario, dovrebbero cadere anche gli obblighi di universalità". S. CASSESE, *La retorica del servizio universale*, in S. FROVA (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999, p. 93.

⁵⁷⁹ Si vedano, ad esempio, i casi *Corbeau* (cit.) e *Comune di Almelo* (cit.).

⁵⁸⁰ Caso *BUPA*, par. 186.

⁵⁸¹ *Ibidem*, parr. 189-190.

dispetto delle apparenze, è doveroso rimarcare che, se il concetto di servizio universale è dinamico e si presta ad essere specificato negli ordinamenti degli Stati membri, la stessa Commissione europea ha fatto presente che spetterebbe all'Unione di definire gli obblighi di interesse generale; ciò differenzia sensibilmente i servizi universali dai SIEG, visto che i primi richiederebbero un intervento sovranazionale più incisivo⁵⁸², che pare spingersi oltre la tendenza dell'Unione a influenzare o “correggere” le scelte nazionali, messa in evidenza nelle pagine riservate alla disamina dei SIEG.

Fissato questo assunto, è plausibile che in uno Stato membro un servizio di economia verde sia erogato come servizio universale e, conseguentemente, idoneo a gravare il gestore dell'attività degli obblighi anzidetti?

La risposta che ci si sente di dare è “potenzialmente affermativa”. Anche se a livello sovranazionale i settori regolamentati, se non addirittura armonizzati, dal punto di vista del servizio universale sono essenzialmente estranei all'economia verde (telecomunicazioni, comunicazioni elettroniche e poste), va intanto notato che esempi di servizi universali sono rinvenibili anche nei settori dell'energia elettrica⁵⁸³, che ricade parzialmente nell'ambito dell'economia verde, e, secondo alcuni studiosi, della tutela dell'ambiente⁵⁸⁴, che invece dell'economia verde costituisce l'essenza.

Poi, rilevato che l'Unione non è affatto estranea all'identificazione degli interessi da perseguire a mezzo dei servizi universali, non ci si sente di estromettere l'eventualità che tra questi a breve si inseriscano definitivamente obiettivi tipici dell'economia verde. L'opinione è corroborata dal valore riconosciuto dall'Unione allo sviluppo sostenibile: se lo sviluppo sostenibile è un principio generale e un obiettivo primario, perché mai l'Unione dovrebbe esimersi dal convogliare le numerose esigenze nazionali di universalità verso il fine di cui l'economia verde costituisce il mezzo? Dopotutto, l'armonizzazione di settori che

⁵⁸² Cfr. D. CALDIROLA, *La dimensione*, cit., pp. 151-152.

⁵⁸³ Storicamente, le norme comunitarie concernenti il mercato interno dell'energia elettrica (e del gas naturale) hanno previsto che gli Stati membri, nell'interesse economico generale, potessero imporre alle imprese operanti in quei settori obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell'ambiente (si veda Commissione europea, Relazione al Consiglio europeo di Laeken, intitolata “Servizi di interesse generale”, doc. COM(2001) 598, del 17 ottobre 2001, p. 19). Alla luce delle considerazioni effettuate nel secondo capitolo della tesi, si capisce che le discipline in commento implicano lo svolgimento di attività di servizi orientate al perseguimento di un'economia verde.

⁵⁸⁴ Cfr. M. D'ADDEZIO, *Violazioni dell'art.*, cit., p. 72.

permetterebbero di assicurare una riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici, elevando così la qualità dell'ambiente e le probabilità di raggiungere uno sviluppo sostenibile, potrebbe anche presupporre che l'Unione intenda spronare gli Stati membri all'assunzione di obblighi di servizio universale nel campo della tutela ambientale, almeno nell'ottica descritta; e proprio in quest'ottica, economia verde e "servizi verdi" acquisirebbero un ruolo autorevole.

Infine, riprendendo i rilievi giuridici dell'analisi condotta allorché ci si è soffermati sulla tutela dell'ambiente nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali e forzando sensibilmente l'essenza di detta norma, si potrebbe individuare in essa un diritto della collettività (non un diritto soggettivo) avente come corrispettivo, tra l'altro, obblighi da realizzare attraverso l'esercizio di servizi universali; concepire anche in questi termini l'art. 37 della Carta sarebbe in linea con il principio dell'effetto utile di una norma che, come si è avuto modo di spiegare, ha una portata alquanto debole. Rammentando la funzione dello sviluppo sostenibile nell'art. 37 della Carta, si giungerebbe a stabilire obblighi di fornitura universale di servizi "verdi", motivati sulla base di una norma di diritto originario che mira a tutelare un bene comune, come l'ambiente.

5. L'economia verde quale possibile limite al mercato interno (dei servizi)

A conclusione della sezione, merita di essere sviluppato un altro punto nodale della relazione tra economia verde e mercato dei servizi.

Finora ci si è occupato di situazioni potenzialmente positive, consistenti, cioè, nello sviluppo (teorico e in prospettiva) di economia verde e circolazione delle attività di servizi laddove entrambe entrino in sinergia tra loro. Pur avendo chiarito che tanto gli strumenti di mercato che dovrebbero contribuire a guidare la transizione verso un'economia verde quanto la propagazione dell'economia verde nel mercato dei servizi (e nell'ambito della libertà di stabilimento) celano aspetti critici reali o suscettibili di verificarsi con buone probabilità, l'assunto di fondo è che tali relazioni siano idonee a realizzare alcuni degli obiettivi di *Europa 2020*.

È altrettanto certo che accanto alle ipotesi individuate ve ne sia anche una terza: non solo il mercato "per" l'economia verde o l'economia verde "nel" mercato interno, ma anche l'economia verde "prima" o "al di sopra" del mercato. Questa relazione, che fondamentale si oppone alla tradizionale prevalenza degli interessi economici su quelli ambientali, attenuatasi nell'ultimo ventennio,

implica l'eventuale limitazione della circolazione di attività di servizi (anche quando immesse sul mercato dal prestatore che mira a stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello di origine) e/o di merci a causa di ragioni attinenti all'economia verde. Ciò potrebbe verificarsi a fronte dell'invocazione di deroghe quali l'art. 36 TFUE o le esigenze imperative, facendo leva non soltanto su motivi di tutela dell'ambiente.

Per prospettare la sussistenza e le proporzioni di una simile influenza dell'economia verde sul mercato, occorre basarsi quasi esclusivamente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle deroghe alle libertà di circolazione, concentrandosi soprattutto sui limiti applicabili alla libera circolazione delle merci per esigenze di carattere ambientale⁵⁸⁵.

5.1. Deroghe ex art. 36 TFUE ed esigenze imperative: le conseguenze della giurisprudenza Cassis de Dijon

È noto che in origine le limitazioni più consistenti ai pilastri del mercato interno sono state previste esplicitamente per la libera circolazione delle merci e racchiuse nell'art. 36 TCEE (poi art. 30 TCE, oggi art. 36 TFUE); per l'esattezza, dette limitazioni valgono come attenuazione del divieto di imposizione di restrizioni quantitative, o misure ad effetto equivalente, che limitino le importazioni, le esportazioni o il transito di merci in un'ottica intracomunitaria (artt. 34 e 35 TFUE). L'art. 36 TFUE, nella sua formulazione ultra cinquantennale, ha mantenuto intatte le deroghe invocabili, ricomprendendovi, tra l'altro, la "tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali"⁵⁸⁶.

Si specifica che la tutela dell'ambiente, inizialmente estranea agli obiettivi della Comunità e alle norme dei Trattati, non rientrava nella disposizione riportata, anche se, a molti anni di distanza, l'evoluzione delle questioni ambientali ha raggiunto un livello che può dare adito a sovrapposizioni tra queste

⁵⁸⁵ Al riguardo si veda N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, pp. 296-321, anche se l'autore si riferisce prevalentemente alla libera circolazione delle merci.

⁵⁸⁶ Le altre deroghe espresse nell'art. 36 TFUE sono: ordine pubblico, pubblica sicurezza, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, tutela della proprietà industriale e commerciale.

finalità e la necessità di garantire la salute di persone e animali e la preservazione dei vegetali⁵⁸⁷.

Frapponendosi all'esercizio di una libertà fondamentale su cui sin dall'inizio si reggeva l'intenzione di fondare la Comunità, le deroghe consentite dall'art. 36 TFUE sottostanno a condizioni applicative estremamente rigide. Esse compongono un elenco rigorosamente chiuso e non possono che essere interpretate restrittivamente, ma sono vevoli per giustificare tutte quelle misure che non costituiscano discriminazioni arbitrarie o restrizioni dissimulate.

La casistica delle misure che si ricavano dagli artt. 34 e 35 TFUE rappresenta il terreno di sperimentazione dell'attività della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'allora Comunità europea, approdata all'inconsueta "creazione" tramite attività esegetica, nella sentenza *Cassis de Dijon*, delle esigenze imperative, ovvero ragioni eccezionali che possono fondare il ricorso a misure interne tese a derogare alla regola della libera circolazione.

Le esigenze imperative sono state inizialmente applicate alla circolazione delle merci e affiancate ai contenuti della formula *Dassonville*⁵⁸⁸, che aveva profondamente inciso sulla disciplina di diritto originario in tema di libero scambio di merci, definendo di fatto le "misure di effetto equivalente" di cui agli odierni articoli 34 e 35 del TFUE⁵⁸⁹. Le misure a effetto equivalente distintamente applicabili, naturalmente, possono essere giustificate solamente in virtù delle ragioni *ex art. 36 TFUE* e dei requisiti anzidetti.

Nel caso *Cassis de Dijon*, spingendosi ben oltre le conclusioni della sentenza *Dassonville*, la Corte di Lussemburgo ha sostenuto la legittimità di ulteriori giustificazioni all'imposizione di restrizioni alla circolazione delle merci, che fino a quel momento si limitavano a deroghe previste dall'elenco chiuso dell'art. 36. La Corte ha affermato che, in parallelo, potevano essere assunte misure indistintamente applicabili (cioè applicabili anche all'interno dello Stato

⁵⁸⁷ In dottrina si è segnalato che l'art. 36 considera una casistica nella quale la tutela dell'ambiente rileva in misura indiretta e in senso lato; pertanto, se le esigenze di protezione ambientale non sono direttamente finalizzate alla salvaguardia di uomini, animali e vegetali, mantenendo, piuttosto, un fine immediato differente, ci si troverebbe fuori dal campo di applicazione della deroga *ex art. 36 TFUE*. In questo senso, si veda L. KRAMER, *Environmental Protection and Article 30 EEC*, in *Common Market Law Review*, 1993, pp. 117-118.

⁵⁸⁸ Caso *Procureur du Roi contro Benoît e Gustave Dassonville*, C-8/74, sent. dell'11 luglio 1974, in Racc. 1974 00837.

⁵⁸⁹ La Corte ha affermato che: "(o)gni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare diretta mente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative". Caso *Dassonville*, cit., p. 5.

che le adotta), aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di beni da altri Stati membri, nonostante i divieti sanciti dall'art. 30 TCE (oggi, art. 34 TFUE). La liceità di queste misure a carattere speciale è ammessa laddove non vi siano normative comunitarie di riferimento per il settore da disciplinare e unicamente per tutelare interessi specifici (appunto, esigenze imperative), a patto che dette prescrizioni risultino necessarie e proporzionate rispetto al fine dichiarato e, si badi bene, non discriminatorie⁵⁹⁰.

La sentenza *Cassis de Dijon* ha elencato solo alcuni esempi di esigenze imperative, lasciando intendere che altri motivi avrebbero potuto essere successivamente inclusi nel nuovo gruppo di eccezioni alla libera circolazione delle merci a seconda delle circostanze del caso concreto ⁵⁹¹. È questo il passaggio della sentenza che ha permesso alla tutela dell'ambiente, non contemplata in *Cassis de Dijon*, di assurgere a limite delle libertà fondamentali del mercato.

5.2. La tutela dell'ambiente come esigenza (particolarmente) imperativa

Quando fu emessa la sentenza *Cassis de Dijon* le esigenze ambientali non avevano alcuna dimensione nel diritto originario della Comunità, ma di lì a poco i tempi sarebbero divenuti maturi per elevare la protezione dell'ambiente a esigenza imperativa.

Il punto di svolta è da rintracciarsi nella sentenza *A.D.B.H.U.* del 1985⁵⁹². Con la sentenza *A.D.B.H.U.* la Corte di giustizia ha esplicitato che la protezione dell'ambiente dovesse costituire un obiettivo fondamentale della Comunità. L'affermazione è risultata di incalcolabile importanza, non essendovi alcuna simile disposizione nei trattati istitutivi: la Corte ha così colmato una lacuna che stava divenendo viepiù evidente, insinuando nelle norme di diritto originario

⁵⁹⁰ Le esigenze imperative non devono portare a concludere che il caso *Cassis de Dijon* abbia avuto un'incidenza meramente regressiva nell'ambito della circolazione delle merci nel mercato interno: è a questa, come risaputo, che va attribuita la determinazione del "mutuo riconoscimento" delle merci che siano state regolarmente prodotte all'interno di uno Stato membro e che quindi possono e devono poter circolare liberamente nel territorio dell'Unione. *Ibidem*, par. 14.

⁵⁹¹ La Corte ha dichiarato: "gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori". L'uso dell'espressione "in particolare" conferma che le esigenze imperative possono sussistere anche al di là degli ambiti riportati. Cfr. *Ibidem*, p. 8.

⁵⁹² Caso *Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, C-240/83, sent. del 7 febbraio 1985, in Racc. 1985 00531. Si veda, in particolare, pp. 13-15.

contenuti che nel giro di poco tempo sarebbero divenuti parte del linguaggio giuridico di Comunità e Unione. La sentenza *A.D.B.H.U.*, attraverso una statuizione adattata a esigenze incombenti (e non più meramente contingenti) e guidata da un'operazione esegetico-teleologica dei giudici, ha fatto sì che l'Atto Unico del 1986 innovasse aggiungendo al TCEE, tra le altre cose, un'azione ambientale comunitaria con tanto di principi e obiettivi settoriali.

I profili di innovatività della sentenza *A.D.B.H.U.* hanno aperto il varco attraverso il quale la tutela dell'ambiente è riuscita a raggiungere il primo livello delle deroghe alla circolazione delle merci, le esigenze imperative; l'occasione si è puntualmente presentata non appena l'Atto Unico è entrato in vigore.

Nel caso *Danish Bottles* il presunto conflitto giuridico vedeva un decreto del Regno di Danimarca contrapporsi, almeno nelle intenzioni dei ricorrenti nel procedimento interno, all'art. 30 TCEE (ora art. 34 TFUE)⁵⁹³. In breve nel giudizio di fronte al giudice nazionale si assumeva che il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite istituito con il suddetto decreto, cagionasse restrizioni alle importazioni di bevande da Stati terzi, nonostante si applicasse anche ai produttori danesi. In gioco vi era una normativa indistintamente applicabile che avrebbe dovuto derogare al divieto di misure equivalenti a restrizioni quantitative alle importazioni per ragioni di tutela ambientale.

Nella sua sentenza, la Corte ha negato la compatibilità del decreto con l'art. 30 TCEE, ma non per via del valore che l'atto mirava a difendere, bensì perché la misura appariva sproporzionata all'obiettivo prefissato. Il vizio del decreto era rappresentato dal mancato soddisfacimento di uno dei requisiti che la sentenza *Cassis de Dijon* aveva riconosciuto come obbligatorio per eccepire alla regola avvalendosi di esigenze imperative; invece, la tutela ambientale è stata apertamente e validamente accolta all'interno di questo concetto di derivazione giurisprudenziale⁵⁹⁴.

⁵⁹³ Caso *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca*, C-302/86, sent. del 20 settembre 1988, in Racc. 1988 04607.

⁵⁹⁴ *Ibidem*, pp. 8-9. Tuttavia, secondo DAVIES, che probabilmente si riferisce alla categoria delle esigenze imperative così come costruita e poi ampliata dalla Corte, "(t)he only non-environmental mandatory requirement relied on to any extent is consumer protection". Cfr. G. DAVIES, *The Services Directive: Extending the Country of Origin Principle and Reforming Public Administration*, in *European Law Review*, 2007, p. 235.

Gli effetti propulsivi della giurisprudenza sulle esigenze imperative non si sono arrestati alla fase aperta dalla sentenza *Danish Bottles*, come si evince dall'analisi di una pronuncia di poco successiva.

Il caso *Walloon Waste* è stato fonte di accesi dibattiti in dottrina successivamente all'utilizzo apparentemente improprio dell'esigenza imperativa "protezione dell'ambiente", ma non solo. Nella circostanza l'esigenza imperativa di proteggere l'ambiente era sostenuta da un decreto reale belga che si assumeva in contrasto con due direttive comunitarie degli anni '70 e '80 aventi ad oggetto i rifiuti⁵⁹⁵.

Intanto va indicato che le esigenze ambientali nel caso in commento sono state prese in esame con riferimento a un particolare oggetto, i rifiuti, non direttamente inquadrato nel problema dell'inquinamento, che prima della sentenza *A.D.B.H.U.* era indubbiamente la principale questione ambientale che la Comunità si prefiggeva di affrontare. Le direttive che sono state erse a parametro di legittimità della misura nazionale contestata si fondavano sugli articoli 100 e 235 TCEE, all'epoca rispettivamente base giuridica in materia di mercato unico e clausola di flessibilità nella sua versione antesignana (teoria dei poteri impliciti). Pertanto, il decreto belga, disciplinando i rifiuti, atteneva alla protezione dell'ambiente senza che la normativa di diritto secondario alla quale avrebbe dovuto adeguarsi fosse di natura strettamente ambientale; con ciò, assumere che quella norma interna fosse in grado di limitare una libertà fondamentale del mercato comunitario per ragioni di tutela dell'ambiente, come poi è effettivamente accaduto, significa ampliare i contenuti della materia, espandendo il concetto stesso di ambiente.

Nel caso *Walloon Waste*⁵⁹⁶ era in dubbio legittimità o meno di una misura interna che vietava l'importazione di rifiuti, pericolosi e non, in una regione del Belgio per motivi ambientali. Rilevato che la Corte ha confermato che i rifiuti, indipendentemente dalla loro natura, rientrano nella categoria delle merci, e anticipando che non è certo questo l'elemento di maggiore interesse per l'analisi

⁵⁹⁵ Direttiva 75/442/CEE, cit.

⁵⁹⁶ Caso *Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio*, C-2/90, sent. del 9 luglio 1992, in Racc. 1992 I-04431.

da realizzare, il centro della questione diviene la validità della norma nazionale rispetto alla direttiva sui rifiuti (non pericolosi)⁵⁹⁷.

La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato la legittimità di quella misura restrittiva del commercio intracomunitario di merci. Eppure, la misura in sé, recante limitazioni a causa di motivi di carattere ambientale, sembrava trascendere i limiti che a livello nazionale si sarebbero dovuti osservare per renderla indistintamente applicabile e dunque suscettibile di essere giustificata a mezzo di esigenze imperative: la Corte non avrebbe potuto salvaguardare una misura distintamente applicabile emanata per tutelare l'ambiente, altrimenti avrebbe sconfessato la giurisprudenza *Cassis de Dijon*, che in una simile situazione avrebbe ammesso unicamente le deroghe *ex art. 36* (tra le quali non figura la tutela ambientale).

La Corte ha allora motivato il suo ragionamento premurandosi di non discostarsi dal disposto della sentenza *Cassis de Dijon* e puntualizzando che la tutela ambientale non avrebbe potuto valere come esigenza imperativa per invocare una misura discriminatoria equivalente a una restrizione all'importazione di merci da altri Stati membri; pertanto, lo "stratagemma" è stato qualificare la norma belga come misura indistintamente applicabile, date le particolari circostanze che legittimavano la rettificazione del danno ambientale (la produzione del rifiuto) alla fonte (il più vicino possibile alla sua origine, quindi nello Stato di produzione del rifiuto).

Sull'argomentazione controversa della Corte di giustizia ha influito la presenza del nuovo art. 130 R TCE, redatto pochi anni prima che il caso *Walloon Waste* fosse definito e contenente principi specifici dell'azione ambientale, come quello appena menzionato; senza questo articolo la Corte avrebbe presumibilmente dovuto "arrendersi all'evidenza", forse colta meglio dall'Avvocato generale nella sua opinione, dalla quale la sentenza si discosta⁵⁹⁸.

Ma a questo punto sono i criteri giurisprudenziali che individuano l'essenza discriminatoria di una misura interna a vacillare. Effettivamente, quando la Corte si era trovata a dirimere questioni giuridiche assimilabili a quella del caso

⁵⁹⁷ Il testo dell'altra direttiva, quella sui rifiuti pericolosi, conteneva disposizioni che escludevano la legittimità della misura adottata dal Belgio, quindi al riguardo non occorre segnalare niente di particolare.

⁵⁹⁸ L'Avvocato generale Jacobs ha ritenuto che una misura come quella oggetto di causa, favorendo i rifiuti prodotti in una determinata regione di uno Stato membro, non poteva chiaramente essere considerata indistintamente applicabile. Cfr. caso *Walloon Waste*, cit., conclusioni dell'Avvocato generale del 10 gennaio 1991, p. 20.

Walloon Waste aveva proposto per la caratterizzazione della misura come discriminatoria: ad esempio, con la sentenza *Origin Marking* era stato detto specificamente che dovevano essere dichiarate lesive della normativa comunitaria sulla circolazione delle merci tutte le norme che, seppure riferite senza distinzioni a prodotti nazionali e di altri Stati membri, nella sostanza erano palesemente rivolte a indurre il consumatore a optare per i prodotti nazionali⁵⁹⁹; nel caso *Du Pont de Nemours*, ove si contestava la validità della normativa italiana che riservava alle imprese ubicate nel Mezzogiorno una percentuale degli appalti pubblici, la Corte ha ritenuto irrilevante l'argomentazione secondo cui la normativa creava restrizioni anche a livello nazionale, fatto salvo il Mezzogiorno, proprio perché le uniche posizioni di vantaggio rimanevano, benché in misura contenuta, circoscritte a livello nazionale⁶⁰⁰.

La sentenza *Walloon Waste* potrebbe fare pensare a un superamento dei confini tracciati dalla Corte in *Cassis de Dijon*. Si può dire che con la sentenza appena vista la tutela ambientale sia divenuta l'unica esigenza imperativa in grado di sostenere una misura discriminatoria, acquisendo così una valenza che non avrebbe dovuto spettarle? La risposta non è semplice né unitaria⁶⁰¹ e tanto basta a comprendere fin dove sia giunta l'ingerenza delle esigenze ambientali nel mercato interno⁶⁰².

Al giudizio *Walloon Waste* hanno fatto seguito altri casi caratterizzati dalla riconducibilità di misure non indistintamente applicabili a ragioni di tutela ambientale, e la Corte di giustizia dell'Unione europea più di una volta ha evitato di prendere una posizione netta che risultasse compatibile con le regole che si ottengono coniugando gli articoli 34-36 TFUE con *Cassis de Dijon*.

⁵⁹⁹ Caso *Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, C-207/83, sent. del 25 aprile 1985, in Racc. 1985 01201, pp. 20-21.

⁶⁰⁰ Caso *Du Pont de Nemours Italiana SPA contro Unità sanitaria locale n. 2 di Carrara*, C-21/88, sent. del 20 marzo 1990, in Racc. 1990 I-00889, pp. 11-13.

⁶⁰¹ Ad esempio, CRAIG e DE BURCA si pongono il problema per poi ridimensionarlo in virtù della seguente affermazione della Corte: "(è) vero che le esigenze imperative vanno prese in considerazione solo quando si tratta di misure indistintamente applicabili ai prodotti nazionali ed a quelli importati". P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Texts, Cases, and Materials*, Oxford, 1998, p. 604. ARNULL, al contrario, critica la sentenza: "(...) the Court's conclusion on the question of discrimination is wholly unconvincing" (...). Cfr. R. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 1999, pp. 269-275, in particolare p. 272.

⁶⁰² Non va dimenticato che la sentenza *Walloon Waste* è stata pronunciata quando il Trattato di Amsterdam, che ha istituito la politica ambientale dell'Unione europea, non era ancora entrato in vigore, segno che i giudici europei stavano continuando a segnare un'evoluzione della materia rispetto al diritto scritto.

Nel caso *Dusseldorp* una norma olandese evidentemente discriminatoria che limitava le importazioni di rifiuti da Stati membri per garantire la protezione dell'ambiente è stata giudicata incompatibile con l'impianto normativo dell'Unione sul libero scambio di beni soltanto perché chi intendeva avvalersi di quell'atto interno perseguiva obiettivi prettamente economici; ma l'ostacolo residente nella (teorica?) impossibilità di giustificare una misura discriminatoria in funzione di esigenze estranee all'art. 36 TFUE, in realtà, era stato superato⁶⁰³.

Punti di tensione tra l'esigenza imperativa di proteggere l'ambiente e il divieto di restringere la circolazione delle merci mediante misure discriminatorie sono emersi anche nel caso *Aher Waggon*⁶⁰⁴, sorto e definito negli anni in cui l'Unione si apprestava a firmare il Trattato di Amsterdam, che ha ufficializzato il passaggio dell'integrazione ambientale da principio settoriale a generale (art. 6 TCE, di cui si è detto a suo tempo⁶⁰⁵). Nel caso in rilievo si discuteva sull'applicazione ad opera della Germania di *standards* più severi di quelli minimi fissati dal diritto comunitario derivato sull'inquinamento acustico da aeromobili per garantire la sanità pubblica e la tutela ambientale; tale operazione impediva la registrazione nello Stato tedesco di aeromobili originariamente registrati in altri Stati membri e che non rispettavano i livelli nazionali più rigidi, mentre per quei velivoli già registrati in Germania (prima dell'emanazione della direttiva) che presentavano le stesse problematiche non era previsto alcun limite.

Chiamata a chiarimenti circa la conformità della norma interna al principio della libera circolazione delle merci, la Corte ha concluso che il divieto di misure equivalenti a restrizioni quantitative non ostava a simili misure, giustificate dai

⁶⁰³ Come in *Danish Bottles*, anche in *Dusseldorp* la tutela ambientale ha ottenuto un riconoscimento esplicito, nonostante la misura interna giustificata per tale ragione non avesse superato il controllo di compatibilità con le norme di diritto dell'Unione europea rilevanti nel caso di specie. Indicativo il seguente passaggio della sentenza: (a)nche ammettendo che la misura nazionale in esame possa essere giustificata da ragioni relative alla protezione dell'ambiente, (...)”. Cfr. caso *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e altri contro Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, C-203/96, sent. del 25 giugno 1998, in Racc. 1998 I-04075, p. 44. Tende a confondere anche la motivazione usata dalla Corte in un caso di poco successivo, ove una misura discriminatoria che limitava le esportazioni di rifiuti è stata dichiarata incompatibile con l'art. 34 TCE perché adottata sulla base di esigenze di tutela ambientale, ma “in mancanza di qualsiasi indizio di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali, o per la preservazione delle specie vegetali, ovvero di un pericolo per l'ambiente”. Questo vuol dire che se quei dati fossero stati forniti, la misura non indistintamente applicabile avrebbe potuto essere validamente giustificata “mediante il richiamo a finalità di tutela dell'ambiente”? Cfr. caso *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) contro Københavns Kommune*, C-209/98, sent. del 23 maggio 2000, in Racc. 2000 I-03743, p. 51.

⁶⁰⁴ Caso *Aher-Waggon GmbH contro Bundesrepublik Deutschland*, C-389/96, sent. del 14 luglio 1998, in Racc. 1998 I-04473.

⁶⁰⁵ Secondo capitolo, prima sezione.

motivi di cui sopra. La Corte ha nuovamente interpretato in maniera discutibile, e in via indiretta, il concetto di misura discriminatoria, non rinvenendone le caratteristiche essenziali nella norma tedesca⁶⁰⁶, così perpetrando la scelta singolare di “dire e non dire” effettuata da *Walloon Waste* in poi.

Inoltre, e non meno importante, il giudizio ha aperto vie di comunicazione tra la tutela ambientale, da intendersi come esigenza imperativa, e una deroga *ex art. 36 TFUE*, di valenza più intensa, come la sanità pubblica. Anche i fondamenti della sentenza *Aher Waggon* confermano la tendenza della Corte a elevare le potenzialità limitative dell’argomento “ambiente” quando applicato alla circolazione di merci.

5.3. *Il caso PreussenElektra: la tutela dell’ambiente come esempio “speciale” di esigenza imperativa?*

Il linguaggio “criptico” che la Corte di giustizia dell’Unione europea ha spesso usato per argomentare le sentenze viste nel precedente paragrafo è divenuto sensibilmente meno ambiguo nel giudizio reso nella causa *PreussenElektra*⁶⁰⁷.

Tale giurisprudenza è fondamentale anche ai fini dell’economia verde, perché in *PreussenElektra* i giudici si sono occupati di norme emanate per promuovere il ricorso a fonti di energia rinnovabile e favorire risultati edificanti nella lotta ai cambiamenti climatici. La Corte ha agito in un contesto giuridico-politico in via di evoluzione, contrassegnato dalla superiore attenzione a questioni ambientali che negli anni ’90 avevano portato gli Stati membri a mutare i Trattati anche in ossequio a tali esigenze.

In *PreussenElektra* la norma interna da vagliare era una legge tedesca che obbligava le imprese pubbliche (secondo l’accezione più estensiva del termine) di fornitura di energia elettrica ad acquistare l’energia elettrica prodotta nella loro zona di fornitura da fonti di energia rinnovabile a prezzi minimi più alti del valore economico reale di tale tipo di energia elettrica. Il giudice trovatosi a dirimere la controversia ha chiesto alla Corte di Lussemburgo, tra l’altro, se il regime così

⁶⁰⁶ *Ibidem*, pp. 18-23.

⁶⁰⁷ Cfr. Caso *PreussenElektra*, cit.

istituito fosse contrario al divieto di restrizioni quantitative agli scambi commerciali⁶⁰⁸.

La sentenza seguita alla sottoposizione del quesito alla Corte ha determinato un ulteriore rafforzamento delle barriere ambientali alla circolazione delle merci, in quanto i giudici dell'Unione hanno dichiarato la legittimità della norma tedesca, ammettendone, seppure velatamente, l'assonanza alla formula *Dassonville*, che identificava le misure (distintamente applicabili) aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni⁶⁰⁹. Ancora più esplicito è stato l'Avvocato generale, il quale, nella sua opinione sul caso, ha scritto:

“(l)e misure nazionali per la protezione dell'ambiente possono senz'altro operare distinzioni in base alla natura e all'origine della causa del danno, e pertanto possono essere dichiarate discriminatorie proprio perché si basano su principi accettati come quello della «correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente » (...). Qualora queste misure abbiano un impatto necessariamente discriminatorio di questa natura, non andrebbe esclusa la possibilità ch'esse siano giustificate”⁶¹⁰.

Sia la Corte sia l'Avvocato generale ammettono, con toni diversi ma non molto distanti, che la protezione dell'ambiente può avere effetti equiparabili a una deroga dell'art. 36 TFUE, attribuendole una carica limitativa che le esigenze imperative, stando a *Cassis de Dijon* e alla disciplina pattizia sulla circolazione delle merci, non avrebbero potuto possedere. Questa affermazione senza precedenti nelle sentenze di cui si è detto nel paragrafo anteriore sembrava nascondersi dietro a interpretazioni laboriose; invece, in *PreussenElektra* è stato possibile sostenerla grazie a obiettivi ambientali nuovi o di valenza superiore che il diritto dell'Unione aveva incorporato con le modifiche della riforma di Amsterdam del 1997⁶¹¹.

Bisogna però fare attenzione a un altro dato che emerge dalla sentenza *PreussenElektra*: in un passaggio del ragionamento esposto la Corte ha precisato che la politica alla base delle fonti di energia rinnovabile “è diretta anche alla

⁶⁰⁸ Va annotato che il regime aveva subito emendamenti poco dopo la sua affermazione, nel senso che era stato istituito un meccanismo di ripartizione dei costi aggiuntivi, derivanti dall'obbligo di acquisto di energia, tra le imprese di fornitura di energia elettrica e i gestori delle reti di energia elettrica situati a monte. Sulla base di ciò, il giudice tedesco chiedeva, inoltre, se il cambiamento apportato alla legge legale costituivano una modifica di aiuto ai sensi del diritto comunitario. In vista dell'analisi che si sta compiendo il quesito esposto in nota è meno pertinente e merita di essere accantonato a favore della questione attinente il mercato interno.

⁶⁰⁹ Caso *PreussenElektra*, pp. 69-72.

⁶¹⁰ Caso *PreussenElektra*, Conclusioni dell'Avvocato generale, F. G., Jacobs, del 26 ottobre 2000, p. 233.

⁶¹¹ Caso *PreussenElektra*, pp. 73-76.

tutela della salute e della vita delle persone e degli animali nonché alla conservazione delle specie vegetali”⁶¹². Perché questa osservazione, apparentemente di scarso rilievo, merita, viceversa, di essere considerata attentamente? La risposta sta nel progressivo riavvicinamento, nella visione della Corte, tra la tutela dell’ambiente quale esigenza imperativa e la deroga di diritto originario dell’art. 36 TFUE.

Ecco che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, da *Cassis de Dijon* a *Danish Bottles*, passando per *Walloon Waste* (più altri giudizi analoghi) e *Aher Waggon*, fino a *PreussenElektra*⁶¹³, ha interpretato i trattati vorticosamente, fino a concedere alla tutela ambientale il potere di limitare l’esercizio di una libertà fondamentale del diritto comunitario tanto in un senso (tutela dell’ambiente come esigenza imperativa invocabile anche a fronte di misure non indistintamente applicabili) quanto nell’altro (tutela dell’ambiente volta direttamente a garantire gli elementi costitutivi di una deroga valevole per le misure distintamente applicabili). L’evidente specialità di questa tipologia di limitazione agli scambi commerciali ha sollevato l’interesse di vari studiosi, che hanno intravisto nell’evoluzione tracciata un uso quasi estremo di quel grado di flessibilità quale manifestazione del principio di ragionevolezza, che solitamente viene descritto con l’espressione “*Rule of Reason*”⁶¹⁴.

⁶¹² *Ibidem*, p. 75.

⁶¹³ I filoni giurisprudenziali originatisi sul rapporto tra tutela ambientale e limiti alla circolazione dei prodotti sono stati confermati in altre sentenze nell’ultimo decennio. Si veda, ad esempio, causa *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica finlandese*, C-54/05, sent. del 15 marzo 2007, in Racc. 2007 I-02473; *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica austriaca*, C-524/07, sent. dell’11 dicembre 2008, in Racc. 2008 I-00187; *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft contro LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, C-531/07, sent. del 30 aprile 2009, in Racc. 2009 I-03717.

⁶¹⁴ Per considerazioni e rilievi critici sull’argomento, in particolare sulla giurisprudenza *PreussenElektra*, si veda, ad esempio, E. SPAVENTA, *On discrimination and the theory of mandatory requirements*, in *Cambridge Yearbook of European Legal studies*, 2002, pp. 457-481; L. S. ROSSI, S. J. CURZON, *What “Rule of Reason” for the EU Internal Market?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008, pp. 299-300 (in particolare n. 18); L.S. ROSSI; S. J. CURZON, *An Evolving “Rule of Reason” in the European Market*, in G. BONGIOVANNI, G. SARTOR, C. VALENTINI (a cura di), *Reasonableness and Law*, Dordrecht, 2009, pp. 409-410 (in particolare n. 6). In generale, una sentenza come *PreussenElektra* ha dato luogo a opinioni talvolta molto differenti: secondo GORMELY “(i)n any event, there should be a firm distinction between Treaty-based and case law based justifications for departures from the free movement principle (...)” (L. W. GORMELY, *The Genesis of the Rule of Reason in Free Movement of Goods*, in A. SCHRAUWEN, (a cura di), *Rule of Reason: Rethinking another Classic of European Legal Doctrine*, Groningem-Amsterdam, 2005, p. 32); secondo CRAIG e DE BURCA: “(t)here is no reason why phrases within Article 36, such as protection of the health and life of humans, should not be interpreted to include matters such as consumers protection and the environment. The ECJ has construed other Treaty provisions in a far more expansive manner when it wished to do so” (P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2011, p. 678).

5.4. Tutela dell'ambiente come esigenza imperativa nel mercato dei servizi

Il percorso illustrato ha messo in evidenza gli effetti dei poteri della Corte di giustizia dell'Unione europea nel rapporto di tradizionale antinomia tra mercato interno e tutela dell'ambiente. I filoni giurisprudenziali che, alimentati dal criterio di interpretazione teleologica, hanno consentito alle esigenze ambientali di frenare le libertà di mercato ben oltre quanto espressamente previsto dai trattati istitutivi, hanno però considerato la circolazione delle merci. Ci si chiede, allora, se le conclusioni appena viste, da *Cassis de Dijon* a *PreussenElektra*, valgano anche in relazione alla circolazione dei servizi (e alla libertà di stabilimento)⁶¹⁵.

Si può affermare che la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha avuto problemi nell'estendere i propri orientamenti sulle esigenze imperative anche alle altre libertà di mercato cui si sta facendo cenno⁶¹⁶. Numerose sentenze negli ultimi tempi hanno consolidato la modulazione delle deroghe di origine giurisprudenziale anche alle fattispecie disciplinate dagli articoli 49 e 56 TFUE, e in alcuni casi si è ammesso che la protezione dell'ambiente potesse incidere alla stregua di quanto visto in *Danish Bottles*⁶¹⁷.

⁶¹⁵ È appena il caso di precisare che anche per la libera prestazione dei servizi, così come per la libertà di circolazione delle persone, la regola generale è il divieto di misure ostative che siano anche solo indistintamente applicabili. In pratica, la categoria di misure con cui la sentenza *Cassis de Dijon* ha esteso il novero dei divieti alla regola (salvo poi ridurne la portata attraverso l'"istituzione" delle esigenze imperative"), si applica anche alle altre libertà. Quando alla circolazione dei servizi, si può fare riferimento al caso *CaixaBank France* contro *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, C-442/02, sent. del 5 ottobre 2004, in Racc. 2004 I-08961.

⁶¹⁶ La sentenza *Gouda* contiene passaggi che riassumono il consolidamento di questo nuovo orientamento giurisprudenziale anche circa i servizi e già dai primi anni '90, dunque vi si fa rinvio: cfr. caso *Gouda*, cit., pp. 12-15. Esempi calzanti si ricavano soprattutto dalla giurisprudenza in materia di giochi e scommesse: a tal fine si rinvia a D. GALLO, *I servizi*, cit., pp. 551-552, D. DIVERIO, *Nel giudizio sulla legittimità europea delle discipline nazionali sui casinò ad essere davvero in gioco sono i principi di proporzionalità e certezza del diritto*, in *Diritto comparato ed europeo*, 2012, pp. 1690-1692. Si aggiunge che dalle opinioni di illustri studiosi emerge poi che il test di legittimità sulla misura di volta in volta in rilievo si fonda su criteri praticamente identici sia che la compressione riguardi la libera prestazione dei servizi, sia che riguardi la libera circolazione di persone (segnatamente la libertà di stabilimento: cfr. B. NASCIBENE, *Le eccezioni ai principi. Interessi generali e ordine pubblico*, in F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato*, cit., pp. 45-46. Rivolgendo uno sguardo alla giurisprudenza, tali criteri appaiono, ad esempio, nel caso *Reisebüro Broede*, cit., p. 28, in materia di libera prestazione dei servizi, o il caso *Gebhard*, cit., p. 34 e p. 37, che si riferisce anche alla libertà di stabilimento.

⁶¹⁷ Cfr., ad esempio, caso *François De Coster* contro *Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*, C-17/00, sent. del 29 novembre 2001, in Racc. 2001 I-09445, pp. 36-37, in cui, analogamente a quanto accaduto in *Danish Bottles*, viene ammessa la possibilità di giustificare in generale (ma non in concreto, causa mancato rispetto del principio di proporzionalità) una misura ostativa della libera circolazione dei servizi (invece che delle merci), per ragioni ambientali, nella fattispecie residenti nell'intenzione di evitare la proliferazione anarchica di antenne paraboliche in un comune belga; casi riuniti *Procedimenti penali a carico di Claude Nadin, Nadin-Lux SA e Jean-Pascal Durré*, C-151/04 e C-152/04, sent. del 15 dicembre 2005, in

Tuttavia, quando si parla di circolazione dei servizi e libertà di stabilimento, è utile riprendere i paragrafi dedicati alla direttiva 2006/123/CE, perché aiutano a capire che nel solco della giurisprudenza appena studiata si collocano limiti di provenienza “legislativa” alla circolazione delle libertà garantite dall’atto. Attingendo alle sentenze su ambiente ed esigenze imperative, la direttiva *Bolkestein* all’art. 16, co. 1, lett. a) – b), impone che la tutela ambientale sia da considerarsi una deroga generale invocabile per misure non discriminatorie. Con la direttiva servizi la portata restrittiva della tutela ambientale viene espressamente sancita in uno strumento normativo, senza promanare dall’interpretazione della Corte⁶¹⁸. Il sentore è che gli elementi di rottura della giurisprudenza *PreussenElektra* siano riusciti a incunarsi “silenziosamente” nell’impianto della direttiva, rilevato che le eccezioni previste dalla norma sono le stesse indicate nell’art. 36 TFUE, più la tutela ambientale, nata come esigenza imperativa e ufficialmente dotata di un potere derogatorio superiore con detta sentenza.

Si può allora asserire che anche nella direttiva servizi la tutela ambientale nella sua forma di restrizione a libertà di circolazione assume uno *status* speciale.

L’espressione “motivi imperativi” nella direttiva *Bolkestein* viene associata direttamente alla libertà di stabilimento, quale condizione non esclusiva per subordinare l’accesso a un’attività di servizio (e al rispettivo svolgimento) presso uno Stato membro diverso da quello di origine a un regime di autorizzazione e per condizionarne il rilascio (art. 9, co. 1, lett. b), art. 10, co.2, lett. b)); specularmente, le esigenze imperative possono, tra l’altro, essere invocate per contribuire a giustificare la durata limitata dell’autorizzazione, che di regola dovrebbe valere a tempo indeterminato. Non vi è discussione che quando le citate norme accennano alle esigenze imperative, fanno implicito riferimento anche alla

Racc. 2005 I-11203, p. 52, relativa alle attività di servizi fornite in virtù della libertà di stabilimento, e concernente altresì la possibilità di invocare la tutela dell’ambiente per disincentivare l’acquisto o il possesso di veicoli a forte consumo di carburante.

⁶¹⁸ Cfr. anche art. 16, co. 3, direttiva 2006/123/CE: “(a)llo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un’attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell’ambiente (...)”. Della questione, HATZOPOULOS ha fornito una lettura in chiave critica: rilevando che la protezione dell’ambiente, a differenza degli altri tre motivi elencati all’art. 16 della direttiva *Bolkestein*, non è una delle eccezioni previste anche dall’art. 36 TFUE, l’autore conclude che è giuridicamente irragionevole associare tale motivo (qualificato come esigenza imperativa) ad altri che invece sono suscettibili di essere invocati anche per misure discriminatorie (ovviamente soltanto in presenza degli ulteriori requisiti richiesti dal Trattato). Si veda V. HATZOPOULOS, *Que reste-t-il*, cit., p. 323.

protezione dell'ambiente, dal momento che è la stessa direttiva, al suo art. 4, a precisarlo⁶¹⁹.

Indipendentemente dall'operatività della direttiva 2006/123/CE o degli articoli 56 e seguenti del TFUE come regime giuridico di riferimento in una data situazione, la circolazione dei servizi risulterebbe esposta al rischio di restrizioni, anche per ragioni di tutela ambientale. L'adozione di misure giustificabili per perseguire obiettivi connessi alla tutela ambientale sarebbe poi agevolata dall'indefinita ampiezza del concetto di ambiente. In tal modo, gli Stati membri avrebbero più facoltà di avvalersi (con successo) della tutela ambientale come esigenza imperativa o come deroga generale *ex art. 16* della direttiva servizi, vanificando il divieto di discriminazione.

Pertanto, nonostante la tutela dell'ambiente come esigenza imperativa sia stata invocata con molta più frequenza in ambito di circolazione delle merci, parte dei principi giurisprudenziali enunciati ha "contaminato" anche la relazione tra tutela dell'ambiente e attività di servizi (economicamente rilevanti). Grande importanza assumerà il sindacato della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'applicazione del principio di proporzionalità da parte degli Stati membri, che oltretutto, ai sensi dell'art. 193 TFUE, possono prendere provvedimenti per superare le soglie di protezione ambientale stabilite dalla legislazione dell'Unione (purché ciò sia compatibile con i trattati).

Per concludere, è utile riallacciarsi all'analisi sull'art. 106, co. 2, TFUE, eseguita quando sono stati illustrati i SIEG, e ragionare sull'eventualità che essa sia suscettibile di operare nelle varie libertà di mercato, inclusa la circolazione dei servizi. Autorevole dottrina, infatti, propende per una nuova impostazione di tale relazione, nel senso che, se le esigenze imperative e le deroghe pattizie, diversamente dall'art. 106, co. 2, sono invocabili solo per perseguire finalità non economiche, è innegabile che alcuni dei settori rientranti nelle categorie passibili di eccezioni alla regola si intersechino con scopi di carattere economico: ciò vale anche per l'ambiente. In caso di sovrapposizioni tra scopi economici e non, anche l'art. 106, co. 2, TFUE, teoricamente estraneo alle deroghe alle libertà di mercato,

⁶¹⁹ Secondo l'art. 4, p. 8), le esigenze imperative sono "i motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: (...), la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali (...)" . Tale norma, che di fatto introduce i contenuti del considerando n. 40 nell'ambito definitivo della parte dispositiva dell'atto, va letta in correlazione ai considerando nn. 7 e 56, dai quali si desume la portata consistente della tutela ambientale come limite alle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi.

avrebbe un'incidenza simile a quella delle esigenze imperative o delle limitazioni di diritto originario; alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione confondono al punto di non potere escludere che tale eventualità possa dirsi sussistente, con l'effetto di aumentare i poteri "frenanti" degli Stati nel mercato, anche con riguardo alla circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento, e anche per ragioni di tutela ambientale⁶²⁰.

5.5. *Riflessioni conclusive*

L'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha messo in mostra la dilatazione dei limiti che la tutela ambientale potrebbe contrapporre al mercato interno. È vero che le sentenze che hanno dato vigore a questo processo evolutivo riguardano la protezione dell'ambiente applicata alla libera circolazione delle merci, ma i loro contenuti stimolano riflessioni sui possibili effetti paradossali del rapporto tra economia verde e mercato dei servizi.

Tale accostamento, nei piani dell'Unione, dovrebbe portare a una situazione economica complessiva più prospera, garantendo in via simultanea la sostenibilità ambientale. Non v'è dubbio che l'economia verde dovrebbe orientare le scelte di Unione, Stati membri e società civile, nelle rispettive aree di competenza e tenendo conto dei rispettivi poteri o possibilità di incidere sui processi di produzione e consumo, a non sottomettere il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile al pilastro economico. Tuttavia, la giurisprudenza sulle esigenze imperative e sull'art. 36 TFUE, potrebbe condizionare in senso contrario le speranze riposte nell'incontro tra le due dimensioni dell'economia verde: significa, in parole più semplici, che in determinate situazioni le esigenze di protezione dell'ambiente potrebbero impedire al mercato interno di svilupparsi appieno nella direzione di una crescita più elevata.

La tutela ambientale è sicuramente un elemento centrale dell'economia verde, perciò a partire dalla rilevanza politica acquisita da questo concetto su scala globale sarà ancora più agevole trovare giustificazioni di spessore elevato che consentirebbero alle ragioni poste a presidio dell'ambiente di comprimere le

⁶²⁰ Sul punto, si rimanda alla dettagliata disamina di D. GALLO, *I servizi*, cit., pp. 544-629, in particolare pp. 553-556 e pp. 624-629. L'autore intravede tale possibilità, aprendo, dunque, alla possibile limitazione additiva dell'art. 106, co. 2, TFUE, rispetto alle esigenze imperative e alle deroghe espresse di cui agli artt. 36, 52 e 62 TFUE, ove risulti ostacolata la missione di interesse generale da compiere. Addirittura, l'art. 106, co. 2, varrebbe a legittimare anche misure distintamente applicabili.

libertà fondamentali di mercato. Tanto per fare un esempio, una sentenza come *PreussenElektra* oggi sarebbe motivabile alla luce della necessità di considerare le esigenze di protezione dell'ambiente anche all'interno di una strategia di crescita, come *Europa 2020*, che di fatto richiede l'affermazione di un nuovo modello guidato dal principio di integrazione ambientale e da realizzare nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, cosa che ne amplia la portata, estendendola oltre i confini dell'Unione europea (e del suo ordinamento giuridico). Anche il caso *ATA* è indicativo sotto questo punto di vista, in quanto, come si ha avuto modo di vedere (cap. II, sez. 2) la Corte non ha esitato a “proteggere” un sistema controverso, quale l'ETS applicato al trasporto aereo intra e ed extracomunitario, a costo di creare ancora più separazione tra ordinamento internazionale e ordinamento dell'Unione, con tutte le conseguenze giuridiche e politiche che ne sono conseguite.

Avendo contezza di ciò, non sbalordisce più di tanto che la Corte sia pervenuta a una conclusione come quella resa nell'ormai celebre sentenza *Ålands Vindkraft*. La pronuncia riconosce la sussistenza dell'obiettivo di interesse generale consistente nel promuovere l'uso di fonti di energia rinnovabili al fine di proteggere l'ambiente e combattere i cambiamenti climatici; tale obiettivo di interesse generale può senz'altro legittimare misure volte alla restrizione di libertà di circolazione (nel caso specifico, delle merci), anche se, affermazione forse ancora più interessante, ciò vale non perché la promozione dell'uso di fonti rinnovabili debba essere concepita come una nuova esigenza imperativa, ma perché questa va letta come un'attività da collocare stabilmente nelle misure *ex art. 36 TFUE*⁶²¹. Pochi mesi più tardi, la scia lasciata da *Ålands Vindkraft* è stata poi seguita dalla sentenza *Essent*⁶²².

⁶²¹ Causa *Ålands vindkraft AB* contro *Energimyndigheten*, C-573/12, sent. del 1° luglio 2014, non ancora pubblicata in Racc., pp. 77-82.

⁶²² Causa *Essent Belgium NV* c. *Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits – en Gasmarkt*, C-204/12 a 208/12, sent. dell' 11 settembre 2014, non ancora pubblicata in Racc., pp. 91-95. Al riguardo giova segnalare l'opinione dell'Avvocato generale Bot, il quale, allorché si è soffermato sul tema delle esigenze imperative, ha sottolineato l'opportunità di riconoscere formalmente la possibilità invocare la protezione dell'ambiente a giustificazione di misure che ostacolano la libera circolazione delle merci, benché discriminatorie, arrivando ad avallare la tesi secondo cui la protezione dell'ambiente andrebbe concepita quale esigenza imperativa di interesse generale, segnatamente in virtù del principio di integrazione ambientale (Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Y. Bot, dell'8 maggio 2013, pp. 92-97).

Ålands Vindkraft ed *Essent* riprendono i fondamenti delle sentenze analizzate prima⁶²³ e si pongono in un rapporto di successione logica con la giurisprudenza che si è occupata della tutela ambientale come categoria limitativa delle libertà di mercato. Sennonché, l'andamento di cui si scrive deve esortare a riflettere sulla possibilità o meno che la giurisprudenza su questo argomento strumentalizzi il concetto di economia verde per rompere argini che da tempo si trovano sotto una pressione crescente.

Il rischio che si sta paventando non deriva semplicemente da un'attribuzione meccanica all'economia verde di quanto la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto al valore "ambiente" da *A.D.B.H.U.* in poi. La vastità indefinita del concetto di economia verde potrebbe avere l'effetto di ampliare la casistica di esigenze imperative o delle misure "simil-ambientali" dell'art. 36 TFUE da invocare validamente in casi concreti contro una libertà di mercato, ivi incluse la circolazione dei servizi o la libertà di stabilimento. Nell'Unione europea, così come in seno alla comunità internazionale, i numerosi e complessi tentativi di definizione di economia verde riconducono alla stessa finalità diverse, facendo sì che considerazioni di natura politica avranno un peso preponderante anche quando il concetto sarà o potrà essere utilizzato in un contesto giuridico.

Riprendendo considerazioni espresse in parti diverse della presente ricerca, non si può fare a meno di constatare che, a seconda della provenienza degli atti di volta in volta presi in esame, componenti dell'economia verde possono essere il benessere umano (UNEP, AEA), la salute dell'uomo (Parlamento europeo e Consiglio), l'investimento nel capitale naturale dal quale dipende la sopravvivenza del pianeta (Commissione europea)⁶²⁴; il tutto, comunque, nella certezza che l'economia verde sia uno strumento per perseguire quello che nell'Unione è un principio generale e un obiettivo fondamentale, cioè lo sviluppo sostenibile, e sotto la spinta del principio di integrazione ambientale.

Di fronte a ciò merita di essere nuovamente riproposta l'opinione di quegli autori che affermano che quasi tutte le tipologie di esigenze imperative accettate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea siano riferibili direttamente o meno

⁶²³ Per maggiori informazioni, cfr. M. SZYDLO, *How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 500–503.

⁶²⁴ Cfr. *supra*, cap. II, sez. 1.

alla tutela ambientale⁶²⁵. Ma le potenzialità inibitorie dell'economia verde non si desumono solo dalla dottrina e dalla giurisprudenza sulle esigenze imperative; i dati letterali riportati nelle righe precedenti spostano l'analisi dal piano delle esigenze imperative all'art. 36 TFUE, con la conseguenza che l'economia verde si presta ad assumere la veste di deroghe giustificanti misure decisamente invasive per il mercato, come quelle distintamente applicabili, dando adito alla Corte di interpretare i trattati con più libertà. Ancora una volta, il ragionamento di sentenze come *PreussenElektra* o *Aher Waggon* sarebbe più facilmente sostenibile attualmente, dato che è possibile riallacciare gli elementi (spesso contingenti, dunque arbitrari?) del concetto di economia verde alle norme principali del diritto originario dell'Unione, su tutte gli articoli 3, co. 3, TUE, 11 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali.

Gli stimoli che l'economia verde può offrire all'affermazione di nuovi servizi di vario tipo, aventi come punto comune l'attenzione alla qualità dell'ambiente nelle dinamiche della crescita economica, sarebbero poi idonei a creare al tempo stesso insolite e indesiderate paralisi nella circolazione delle attività di servizi. Si rifletta, ad esempio, sui fatti del caso *Aher Waggon*, ove l'origine del problema giuridico sottoposto alla Corte era da rinvenirsi nella facoltà di derogare *in melius* ed *ex art* 193 TFUE livelli minimi di protezione ambientale fissati da una direttiva; si aggiunge che gli Stati membri dispongono di una libertà simile anche ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 114 TFUE, come spiegato quando sono state prospettate le possibili tecniche di armonizzazione dell'Unione in materia di economia verde⁶²⁶. Alla luce di ciò, non è fuori luogo temere che alcuni Stati notoriamente più virtuosi in campo ambientale, i quali sono più portati a richiedere il rispetto di *standards* di tutela ambientale superiori ai minimi sanciti dal diritto derivato europeo, potrebbero in qualche modo eludere l'obbligo di compatibilità con i trattati⁶²⁷, favorendo la circolazione delle attività offerte dai fornitori nazionali di servizi e, corrispondentemente, disincentivando la dimensione transfrontaliera di servizi offerti da prestatori di (o stabiliti in) altri Stati membri.

⁶²⁵ Si veda, *supra*, nota 593, opinione di G. DAVIES.

⁶²⁶ Cfr. *supra*, cap. II, sez. 2.

⁶²⁷ Tale formula è contenuta, ad esempio, nell'art. 193 TFUE e induce ad interpretare la norma considerando l'impianto normativo del Trattato di Lisbona nel suo complesso, ivi incluse le libertà fondamentali del mercato interno dell'Unione.

Un'ultima osservazione. I servizi di economia verde, data l'oscurità del concetto, all'inizio della presente sezione sono stati suddivisi in varie categorie: tra queste figura l'insieme di quei servizi di *green business*, probabilmente i più rappresentativi tra i "servizi verdi". Essi incidono su un processo produttivo alieno rispetto a quello dal quale fuoriescono, allo scopo di rendere il primo più compatibile con esigenze di protezione ambientale; tuttavia, questi servizi non vengono necessariamente realizzati senza provocare impatto sull'ambiente. Pertanto, non si può trascurare l'ipotesi, per quanto apparentemente "stravagante", di ostacoli alla circolazione di un servizio di *green business* per ragioni di carattere ambientale (!) in alcuni Stati membri⁶²⁸, in virtù di tesi difensive che trarrebbero origine dai filoni giurisprudenziali esaminati nei paragrafi precedenti.

Ribadendo che il mercato dei servizi resta il mezzo principale a disposizione dell'Unione per sostenere la propria crescita e che i servizi di economia verde costituiscono un insieme di risposte per l'avanzamento verso una crescita che includa la variabile ambientale (come previsto da *Europa 2020*) è opportuno che non si abusi delle ragioni ambientali per ostruire i canali delle libertà di mercato.

⁶²⁸ Ad esempio, al fine di salvaguardare imprese nazionali dall'attività di concorrenti stabilite all'interno di altri Stati dell'Unione. Una simile situazione potrebbe verificarsi nel settore della gestione dei rifiuti, perché le attività che vi fanno riferimento sono certamente orientate alla tutela dell'ambiente, ma possono essere realizzate causando impatto ambientale.

CONCLUSIONI

All'esito delle ricerche condotte per lo svolgimento della presente tesi, possono essere rassegnate conclusioni che riguardano tanto l'economia verde in sé, ossia intesa come concetto pre-giuridico in una dimensione giuridica, quanto la stessa applicata a un ambito fondamentale del diritto dell'Unione europea, vale a dire alle libertà del mercato interno, su tutte la circolazione dei servizi.

Seguendo il percorso argomentativo che contraddistingue la tesi e procedendo per punti, si intende ora esporre gli aspetti più rilevanti emersi dallo studio testé svolto, siano essi il frutto di operazioni di carattere analitico, di attività di "ricostruzione" di concetti o istituti oppure di valutazioni prospettiche.

1. Nel diritto dell'Unione europea, così come nel diritto internazionale, manca una concezione sufficientemente condivisa di cosa debba intendersi per "economia verde".

"Economia verde" è un'espressione sorta in ambito politico, ma destinata a incidere profondamente sul piano giuridico: è questo il primo assunto da prendere in considerazione.

Pur trattandosi formalmente di uno "slogan", tale concetto è sovente utilizzato in documenti ufficiali che fanno parte del diritto di vari ordinamenti, benché di regola appartenenti alla categoria della *soft law* e aventi principalmente natura programmatica: su tutti, si menziona *The Future We Want*, che ha segnato la conclusione del vertice delle Nazioni Unite svoltosi a Rio de Janeiro nel 2012.

L'economia verde, essenzialmente, viene proposta come un modello economico da sviluppare per garantire benessere sociale su vasta scala, agendo in primo luogo sulla tutela ambientale a livello globale. Ciò implica riforme da definire innanzitutto attraverso il diritto, partendo dall'accordo tra soggetti della comunità internazionale, per poi giungere alla formazione di vincoli interni mediante l'attività dei legislatori nazionali.

Mancano, tuttavia, le condizioni per il compimento del primo passaggio. Il concetto di economia verde si presta a interpretazioni diverse e spesso arbitrarie, sintomatiche, cioè, delle esigenze contingenti di Stati o gruppi di Stati, che riempiono il concetto in questione di "auspici" o "speranze" prima ancora che con contenuti effettivi; la pianificazione di strategie caratterizzate da vincoli giuridici

per dare impulso all'economia verde risente, quindi, di debolezze concettuali che causano effetti paragonabili alle difficoltà registrate ogni volta che la comunità internazionale ha tentato di avvalersi di strumenti giuridici per regolare questioni ambientali, dunque tali da trascendere i confini territoriali e da esigere limitazioni alla sovranità statale.

Ecco perché un concetto pre-giuridico e apparentemente valido soltanto a tentare di colpire e sensibilizzare l'opinione pubblica in merito al rispetto dell'ambiente finisce invece per assumere profili giuridici tutt'altro che marginali.

2. L'economia verde va comunque intesa come uno strumento finalizzato al raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Nonostante le lacune evidenziate, Stati e organizzazioni internazionali hanno dimostrato concordanza su alcuni aspetti dell'economia verde: segnatamente, l'economia verde viene intesa come uno strumento per raggiungere uno sviluppo sostenibile, malgrado anche questo concetto non sia del tutto chiaro e considerato che ad esso viene attribuita una natura (giuridica) incerta, che ne condiziona l'evoluzione in diritto internazionale.

Resta il fatto che la connessione dell'economia verde allo sviluppo sostenibile sottintende giocoforza che la prima deve necessariamente contemplare la tutela dell'ambiente e la promozione di un livello qualitativo superiore del medesimo: ebbene, la lotta ai cambiamenti climatici, rappresenta con tutta probabilità l'ambito nel quale occorrerà rendere operativa l'economia verde in via immediata.

3. Sul piano giuridico, l'economia verde è riconducibile a principi generali e a politiche dell'Unione europea.

L'Unione europea sta dando prova di essere uno dei più fervidi sostenitori del passaggio a un'economia verde: siffatta intenzione è evidente non solo nelle relazioni esterne, come testimoniato dai negoziati intercorsi in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012, ma anche all'interno dell'Unione stessa, in virtù degli obiettivi della strategia "20/20/20", che dovranno fare da preludio a iniziative giuridiche da delineare con appositi atti legislativi.

Eppure, al pari di altri soggetti della comunità internazionale, l'Unione europea a tutt'oggi non ha elaborato una nozione di economia verde che possa consentire a questo concetto di essere applicato in campo giuridico al fine di guidare riforme, per quanto necessarie.

A dispetto di questo stato di incertezza, nell'Unione europea è palese la funzionalità dell'economia verde rispetto alle questioni ambientali più significative, prima fra tutte la lotta ai cambiamenti climatici, per altro oggetto di norme vincolanti di diritto internazionale. L'economia verde, infatti, trova spazio da un lato nel pacchetto su clima ed energia, che fissa vincoli giuridici per obblighi di risultato a carico di Unione e Stati membri, e dall'altro nella strategia *Europa 2020*, entrambi definiti in conseguenza dell'introduzione dell'obiettivo "20/20/20" da parte del Consiglio europeo nel 2007: si tratta di uno dei collegamenti più diretti tra l'economia verde e il diritto dell'Unione europea ed è di estremo interesse che ciò avvenga nel quadro dell'azione europea in materia di cambiamenti climatici.

Se ne ricava che l'economia verde, per queste ragioni, presuppone articolate dinamiche tra protezione dell'ambiente, quale rispettivo fine mediato, ed energia, da intendersi come terreno principale per operare riforme che fungano da mezzo per il perseguimento del fine.

Ecco che allora l'economia verde può essere validamente ricondotta al diritto primario dell'Unione, a cominciare dalla politica ambientale *ex art.* 191 e seguenti del TFUE, modificata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona proprio nella misura in cui è stata introdotta, tra gli obiettivi specifici, l'adozione di misure multilivello per combattere i cambiamenti climatici; accanto ad essa va segnalata la politica energetica, istituita con la riforma di Lisbona, in quanto è prevedibile che sulla scorta del nuovo art. 194 TFUE l'Unione avrà più margine di autonomia per adottare norme di diritto derivato strumentali all'economia verde.

Al di là delle politiche settoriali europee, l'economia verde può essere riallacciata altresì ai principi di derivazione ambientale che da tempo hanno acquisito portata generale nell'ordinamento comunitario: è questo l'aspetto più importante per quanto concerne la possibilità di "giustificare" l'economia verde rispetto al diritto primario dell'Unione.

Il riferimento va dapprima allo sviluppo sostenibile, precisando che nell'Unione europea, contrariamente a buona parte della comunità internazionale,

esso è qualificato come principio (oltre che obiettivo) generale. Dunque, l'economia verde pare avere solide “radici costituzionali” nell'ordinamento dell'Unione, proprio grazie alla natura dello sviluppo sostenibile. Non va però sminuita la contraddizione in termini relativa a quest'ultimo concetto, che nella pratica incontra limiti sintomatici di una valenza effettiva presumibilmente inferiore a ciò che si potrebbe pensare se ci si attendesse esclusivamente alla lettera dei trattati istitutivi: la misura di quanto si afferma è data soprattutto dalla chiara inesistenza di un diritto soggettivo all'ambiente nella Carta dei diritti fondamentali, ove l'art. 37, pur collegando la protezione ambientale allo sviluppo sostenibile, prevede una situazione giuridica soggettiva di portata più tenue rispetto alla maggior parte dei diritti sanciti nella Carta.

Essenziale è anche il principio di integrazione ambientale, noto per avere conferito carattere trasversale alla tutela dell'ambiente; il principio di integrazione si erge allora a guida dell'economia verde, se si accetta che il modello in discorso si fonda sull'equilibrio tra esigenze di crescita economica e attenzione all'ambiente, a sua volta ricompreso tra gli “scopi essenziali” dell'Unione (come specificato sin dalla giurisprudenza *A.D.B.H.U.*), nonché tra le esigenze imperative maggiormente ostative per le libertà di circolazione. Appurato che a tenore dell'art. 11 TFUE l'integrazione ambientale assume una carica ancora più pregnante rispetto alla sua “matrice originaria” (il principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992), l'economia verde, quale modello attuativo del principio di integrazione, finirà prevedibilmente per condizionare anche ambiti che per l'Unione sono cruciali, come ad esempio il mercato interno.

4. È possibile avanzare una “quasi-nozione” operativa di economia verde, basata sui principi dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione ambientale, da utilizzare in diritto dell'Unione europea

Tenuto conto di quanto illustrato, si ritiene che il concetto di economia verde, idoneo a condizionare fortemente il diritto in tutti i suoi livelli, compreso ovviamente quello dell'Unione europea, non possa rimanere un contenitore vuoto e suscettibile di essere alimentato di volta in volta con contenuti diversi (o mere aspettative) a seconda dello Stato preso come riferimento; parimenti, si reputa arduo e sconveniente comprimere tale concetto in una definizione giuridica precisa e uniforme.

Viceversa, appare più corretto optare per una soluzione intermedia, che consenta di dotare la formula “economia verde” di contenuti in grado di plasmare un concetto utilizzabile anche in abito giuridico, una sorta di “quasi-nozione” operativa su cui basarsi per predisporre vincoli attraverso il diritto (internazionale, regionale, nazionale). Atteso che, almeno nel diritto dell’Unione europea, l’espressione “economia verde” certamente suggerisce la riduzione dell’impatto ambientale nei processi di produzione e consumo, in ossequio alla lettura congiunta dei principi generali di derivazione ambientale, in termini giuridici è d’uopo procedere a un’operazione di selezione che avrebbe il merito di chiarire il concetto discusso, soffermandosi sui suoi elementi essenziali ed evitando che di esso possa darsi qualsivoglia interpretazione a seconda di obiettivi nazionali profondamente diversi.

Pertanto, a conti fatti, nell’ordinamento dell’Unione l’economia verde potrebbe essere considerata in via definitiva come uno strumento per il perseguimento dello sviluppo sostenibile (aspetto che è emerso anche in diritto internazionale), nonché come la manifestazione più pertinente del principio di integrazione.

5. Pur in assenza di una disciplina espressamente prevista per l’economia verde, l’Unione sta utilizzando il proprio diritto derivato per istituire obblighi giuridicamente vincolanti, così favorendo la transizione verso un’economia verde e la diffusione dei relativi servizi.

Una volta completato lo studio sul concetto di economia verde, preliminare rispetto alla prosecuzione dell’indagine, l’attenzione va diretta ai metodi scelti dall’Unione per agevolare, tramite il proprio diritto, la transizione più volte richiamata in atti di natura politica o programmatica.

Il cambiamento da operare si preannuncia la causa di modifiche alla legislazione europea, poiché la realizzazione di un modello come l’economia verde presuppone la fissazione di obiettivi giuridicamente vincolanti, siano essi in aderenza al diritto internazionale vigente nei settori di riferimento dell’economia verde o il prodotto di iniziative più virtuose dell’Unione; ed è chiaro che simili trasformazioni sproneranno l’offerta di servizi nuovi o di qualità superiore.

In realtà, al momento non esiste una disciplina dell’Unione che sia dichiaratamente rivolta alla promozione dell’economia verde, ma è altrettanto

vero che numerosi ambiti precedentemente sottoposti a legislazione comunitaria sono stati “assorbiti” all’interno del concetto di economia verde e, nel rispetto delle riforme richieste da Consiglio europeo e Commissione, tali settori sono in costante evoluzione dal punto di vista giuridico anche (e soprattutto) per indirizzare Unione e Stati membri verso i fini di questo nuovo modello.

Gli esempi più calzanti delle interconnessioni tra diritto positivo (dell’Unione) ed economia verde, sono dati dagli atti legislativi che discendono direttamente o indirettamente dal noto pacchetto su clima ed energia: si tratta di norme che si distinguono principalmente per avere introdotto obiettivi vincolanti o per avere reso più stringenti vincoli già esistenti.

La normativa dell’Unione, inoltre, rileva anche laddove, lungi dall’imporre oneri a carico degli Stati membri, istituisce strumenti finanziari previsti per agevolare la transizione verso un’economia verde. Tale aspetto è divenuto vieppiù evidente nella programmazione di fondi e programmi europei per il settennato 2014-2020, dal momento che molti dei regolamenti licenziati per l’occasione aprono esplicitamente all’economia verde, facendo sì che il sostegno alla stessa non si limiti esclusivamente agli effetti di un sistema di *command and control*.

6. Il sostegno che l’Unione offre all’economia verde attraverso norme di diritto derivato può avere implicazioni circa l’esercizio delle competenze, il processo di integrazione europea e le relazioni esterne.

La circostanza che l’Unione europea inizi a destinare la propria legislazione anche all’economia verde, per sostenere il passaggio a questo modello e garantire una più fluida circolazione dei rispettivi servizi, può fare sorgere ulteriori scenari. Si segnalano, in particolare, tre ambiti nei quali il ricorso ad atti giuridicamente vincolanti potrà portare a conseguenze di rilievo, indipendentemente dalla loro probabilità e utilità, nel diritto dell’Unione europea.

A) Sull’esercizio delle competenze: i presupposti per un’armonizzazione “flessibile” in vari settori.

La vaghezza del concetto di economia verde permette a questa espressione di riferirsi direttamente a politiche dell’Unione europea rette da un regime di competenze condivise: ne sono un esempio le politiche ambientale, energetica e il mercato interno.

La necessità di mettere in atto riforme estremamente complesse, avvalendosi logicamente di atti giuridici che istituiscano obiettivi da raggiungere, stanti tra l'altro vincoli di diritto internazionale (come, ad esempio, quelli in materia di cambiamenti climatici), si affianca alla debolezza e alla discordanza delle discipline di Stati membri dell'Unione in settori strategici, in particolare ambiente ed energia; in più, il settore energetico è stato ricompreso tra le politiche dell'Unione, anche in vista dell'istituzione di un mercato comune in materia.

In base a questi presupposti, si prevede che l'Unione, sulla falsa riga di quanto avvenuto in campo ambientale, tenderà a fare ampio ricorso al principio di sussidiarietà per condurre in prima persona la transizione verso un'economia verde; detto diversamente, nei predetti settori l'economia verde avrà l'effetto di assicurare l'assorbimento da parte dell'Unione europea di competenze potenzialmente esercitabili dagli Stati membri.

Tuttavia, si ipotizza che questo andamento assumerà la veste di un'armonizzazione cui l'Unione darà corso con *standards* minimi, prevalentemente attraverso direttive, concedendo però agli Stati membri temperamenti per realizzare tali obblighi. Per l'Unione, in sostanza, occorrerà legiferare nel tentativo di miscelare sapientemente le esigenze di armonizzazione in settori che richiedono una guida a livello sovranazionale e il mantenimento, principalmente tramite il principio di proporzionalità, di un certo grado di flessibilità a beneficio degli Stati membri: questi, infatti, non potranno essere lasciati liberi di definire in piena autonomia le proprie politiche in una materia dai contorni ancora sfocati e che si estende a settori per i quali è avvenuto un trasferimento di competenze all'Unione, ma non dovranno nemmeno essere sottoposti a vincoli estremamente rigorosi, perché in tal caso il meccanismo nel suo complesso si arresterebbe definitivamente.

La prassi rivela esempi concreti della tendenza in analisi con riferimento a settori che sono stati oggetto di armonizzazione per perseguire fini tipicamente attribuiti all'economia verde: si pensi all'ETS, nella cui struttura le autorità nazionali appositamente istituite in ossequio alla direttiva 2003/87/CE hanno alcuni importanti poteri, dalla distribuzione delle quote tra i gestori assegnatari, al controllo del rispetto dei vincoli; oppure, nel rispetto dell'obbligo generale in materia di rinnovabili di cui alla direttiva 2009/28/CE, ciascuno Stato mantiene la libertà di regolare ogni tipologia di fonte in via autonoma, né sussistono obblighi

circa la suddivisione dei contributi nazionali ad ogni ambito settoriale, ad eccezione dei trasporti.

B) Sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente: un potenziale impulso al processo di integrazione europea.

I diritti procedurali in materia ambientale appaiono come uno dei principali ambiti di intervento normativo in conseguenza delle peculiarità del modello “economia verde”. Un modello da implementare attraverso riforme multisettoriali, incentrato sulla tutela ambientale e sulla dimensione sociale dovrebbe indurre il legislatore europeo a emendare la normativa attualmente vigente in relazione alla partecipazione del pubblico ai processi normativi in materia di ambiente: essa, in effetti, denota criticità che inficiano tanto l’armonia tra diritto dell’Unione europea e diritto internazionale (rappresentato dalla Convenzione di Århus) quanto l’equa distribuzione di obblighi in capo a Unione e Stati membri.

Rivedere tale normativa acquista ancora più senso in un’ottica di integrazione europea, cosa che non potrebbe accadere in presenza di *standards* così diversi tra Unione e Stati membri o tra Stato e Stato. Rendere effettiva la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente non solo risponde alle esigenze sottese a una crescita inclusiva come quella postulata da *Europa 2020*, che per la promozione dell’economia verde nell’Unione europea è assolutamente centrale, ma rappresenterebbe al tempo stesso un’occasione per ampliare la base democratica dell’Unione e colmare almeno in parte il problema del *deficit* democratico.

C) Sulle relazioni esterne: il rischio di “isolamento internazionale” dell’Unione.

Si è detto che l’Unione si sta prodigando più di altri Stati e organizzazioni internazionali per alimentare la transizione verso una economia verde; sennonché, l’adozione di atti programmatici e giuridici, unita alla fissazione di obiettivi ambiziosi e vincolanti si scontra l’assenza di una visione comune dell’economia verde nella comunità internazionale (ma, come spiegato, anche in seno all’Unione stessa) e con il rifiuto di talune parti negozianti a “Rio+20” di aderire alla strategia delineata dalla Commissione europea.

La situazione si complica ulteriormente se si considera che le questioni ambientali nella prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile (ben esemplificate dalla lotta ai cambiamenti climatici) non possono essere trattate e risolte ricorrendo a iniziative isolate.

Il rischio, in generale, è che, per via della manifesta indeterminatezza dell'economia verde, gli Stati più sviluppati prediligano scelte arbitrarie e scollegate da qualsivoglia strategia comune, tanto che non è da scartare l'ipotesi dell'affermazione di condotte marcatamente protezionistiche: in altre parole, questi Stati potrebbero auto-imporre misure ambientali per salvaguardare i propri interessi commerciali, vanificando parte dei contenuti del documento conclusivo del vertice di Rio 2012, senza dimenticare che la mancata attenzione alla situazione degli Stati più arretrati minerebbe l'effettività del principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

Diversamente, dal punto di vista dell'Unione europea, si teme che le profonde differenze di approccio all'economia verde origineranno un vero e proprio "isolamento internazionale" non soltanto in campo politico ed economico, ma anche nei rapporti giuridici con gli Stati terzi. Al riguardo, la sentenza *ATA* serve da monito, poiché con questa pronuncia la Corte di Lussemburgo ha prodotto un ulteriore strappo tra diritto dell'Unione e diritto internazionale (pattizio e consuetudinario) per confermare, con argomentazioni faticose, la legittimità di un atto di diritto derivato che rientra a pieno titolo tra gli esempi di legislazione comunitaria rivolti alla transizione verso un'economia verde.

Al cospetto di simili inconvenienti, l'Unione dovrà avere cura di non estraniarsi completamente dal resto della comunità internazionale nella definizione delle strategie in materia di economia verde, onde evitare di tramutarsi da soggetto condizionante in soggetto condizionato.

7. L'Unione europea sostiene la transizione verso un'economia verde e la circolazione dei relativi servizi anche attraverso meccanismi di mercato, il cui sviluppo può condizionare ulteriormente il diritto dell'Unione.

In trattazione si è sostenuto che in punto di circolazione dei servizi di economia verde, oltre agli obblighi stabiliti con norme giuridiche, incideranno notevolmente anche gli strumenti di mercato. In pratica, la transizione verso un'economia verde e la diffusione dei servizi che ad essa si riferiscono non possono prescindere da questa forma di sostegno addizionale: nello specifico, economia verde e mercato si interfacciano sulla base di un rapporto che vede il secondo fare da "iniettore" alla prima.

Esempi di strumenti di mercato “al servizio” dell’economia verde sono indubbiamente l’*Emissions Trading Scheme* (che in seguito all’ufficializzazione dell’obiettivo 20/20/20 è stato addirittura esteso al trasporto aereo e “salvaguardato” dalla Corte nella già menzionata sentenza *ATA*), gli “appalti verdi” e la proposta (per la verità ancora al vaglio delle istituzioni dell’Unione) di rendere tassazioni e sovvenzioni più ecologicamente orientate.

Al di là dell’ampliamento della gamma di soluzioni che l’Unione europea intende mettere a disposizione per l’economia verde, l’analisi di ciascuno dei predetti strumenti ha rivelato elementi di interesse per il diritto dell’Unione.

Si è osservato che le complessità e le lacune che affliggono l’ETS esigono interventi energici da parte del legislatore dell’Unione, per rivisitare una normativa che ad oggi non ha prodotto risultati avvicinati a quelli che dovrebbero essere gli obiettivi da raggiungere.

Ai fini della presente tesi, rileva anche la recente riforma degli appalti, culminata con le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE e realizzata in chiave più ecologica rispetto al passato, seguendo l’impronta di *Europa 2020* e il conseguente intento di rendere effettiva l’economia verde. L’attribuzione alle amministrazioni nazionali del potere di valutare l’offerta economicamente più vantaggiosa anche alla luce di requisiti ambientali, con annessa facoltà di determinare la scelta dell’aggiudicatario di una gara in tal senso, attenua la preponderanza delle esigenze della politica di concorrenza, che nel settore considerato hanno storicamente prevalso su ogni altro fattore.

Invece, l’intenzione di applicare i principi della fiscalità alle dinamiche ambientali, non solo costituisce una forma di sostegno all’economia verde, ma indica che proprio l’economia verde potrebbe rappresentare il presupposto per la “creazione” di norme capaci di inserirsi in un ambito che al momento è scarsamente presidiato dalla legislazione dell’Unione europea.

8. I servizi di economia verde possono essere regolati da diversi regimi giuridici del diritto dell’Unione europea in materia di circolazione.

Se è vero che il mercato può avere un ruolo decisivo per lo sviluppo (dei servizi) dell’economia verde, anche l’economia verde può determinare condizionamenti nel mercato (dei servizi).

Da un concetto di difficile ricostruzione, quale l'economia verde, discende l'impossibilità di ricondurre a una categoria unitaria i servizi verdi. Di conseguenza, questi servizi possono essere sottoposti ai diversi regimi di circolazione previsti dal diritto dell'Unione europea a seconda delle caratteristiche che assumono di volta in volta. È il caso di prospettare le varie ipotesi, dividendole in due categorie principali.

A) Servizi rientranti esclusivamente nella dimensione privatistica.

Questa categoria comprende la casistica più ampia di servizi verdi.

Si avranno in prima battuta servizi ricompresi nel campo di applicazione della direttiva *Bolkestein*, pertanto suscettibili di circolare più liberamente in forza delle agevolazioni di stampo attivo (semplificazione richiesta agli Stati membri) e passivo (art. 16, divieto di restrizioni per via di motivi non esplicitamente previsti nell'atto) che caratterizzano la norma.

Invece, altri servizi di economia verde, ricadendo nelle esclusioni della direttiva *Bolkestein*, si limiteranno ad essere regolati dalla datata disciplina pattizia di cui agli attuali articoli 56 e ss. del TFUE, che non contiene disposizioni di agevolazione analoghe a quelle della direttiva servizi e non è immune all'apposizione di limiti originati da esigenze imperative di conio giurisprudenziale.

Può altresì verificarsi una terza situazione, cioè la riconducibilità di servizi di economia verde a settori disciplinati in via del tutto autonoma (ad esempio, i trasporti).

B) Servizi aventi una componente pubblicistica.

Alcuni servizi di economia verde possono presentare elementi che richiamano il modello di servizio "pubblico" delineato in alcuni Stati membri dell'Unione. In diritto dell'Unione europea ciò accade per lo più quando il servizio viene espletato in funzione di un interesse generale.

In via di principio, quando un servizio di economia verde esula dalla dimensione privatistica viene reso nella forma di SIEG. In casi simili, il servizio verde diviene potenzialmente idoneo a sottrarre il relativo prestatore (se si tratta di un'impresa) alla disciplina di diritto primario in materia di concorrenza: ciò vale di norma quando un'impresa appositamente investita di una missione di interesse generale da una pubblica autorità non risulti nelle condizioni di realizzare detta missione proprio a causa delle regole di concorrenza dell'Unione (art. 106, co. 2,

TFUE); e la giurisprudenza di Lussemburgo in più di una occasione ha applicato il principio di proporzionalità di modo da anteporre l'interesse pubblico oggetto del servizio alle esigenze della politica di concorrenza.

Analizzando il rapporto tra servizi di economia verde e SIEG occorre però contrapporre al regime più favorevole di diritto primario quello più limitativo del diritto derivato: infatti, quando un servizio di economia verde risulta contemporaneamente di interesse economico generale e assoggettabile alla direttiva *Bolkestein*, vale l'art. 17 della direttiva, anziché l'art. 16, e torna automaticamente ad applicarsi la disciplina *ex* articoli 56 e seguenti del TFUE.

Si discuterà poi sull'eventualità che un servizio di economia verde in determinati casi possa acquisire portata universale. Gli stretti collegamenti tra economia verde e obiettivi fondamentali dell'Unione, come la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile (sottolineando che per il diritto dell'Unione quest'ultimo è anche un principio fondamentale) portano a supporre che l'associazione tra qualche esempio di servizi verdi e la figura dei servizi universali sia astrattamente possibile; e in tali fattispecie i diritti relativi alla fruizione del servizio per la collettività si opporranno a corrispettivi obblighi di erogazione da parte del prestatore.

9. Il mercato dell'Unione potrebbe risentire del margine di autonomia di cui gli Stati membri dispongono per qualificare molti dei servizi di economia verde.

Le molteplici sfaccettature che potrebbe mostrare l'intersezione tra l'economia verde e la libera prestazione dei servizi giustificano il rilievo dell'attività di qualificazione dei servizi (verdi): stabilire che un servizio sia o meno di economia verde e che esso possa inquadrarsi in questo o quel settore ne comporta l'assoggettamento a una disciplina di circolazione che, come notato, può prevedere un grado più elevato o più esiguo di libertà, piuttosto che l'attenuazione delle regole europee di concorrenza o, ancora, l'imposizione di obblighi al prestatore.

Tali differenze creano posizioni di vantaggio o di svantaggio a favore o a scapito di un determinato prestatore, con evidenti ripercussioni anche sul sistema concorrenziale dell'Unione.

Ora, se si prende a modello l'economia verde, può capitare che una data attività di servizi verdi sia definita in maniera differente in due Stati membri

diversi, con la conseguenza che differenti saranno anche le norme sovranazionali applicabili a entrambe le fattispecie, nonostante le analogie che esse presentano.

Pertanto, si reputa decisivo il margine di autonomia che gli Stati membri ancora mantengono circa la facoltà di qualificare le attività di servizi con riferimento al settore di appartenenza e, se del caso, di preporre le stesse a una missione di interesse generale, come confermato anche dalla giurisprudenza della Corte; e ciò benché in diritto dell'Unione nell'ultimo decennio, almeno limitatamente al potere di individuare e definire i SIEG, siano state adottate norme o disposizioni che in parte si pongono in controtendenza rispetto a quella che si ritiene essere la regola: si pensi all'art. 1, co. 3, della direttiva servizi, che richiedono che la definizione dei SIEG avvenga "in conformità al diritto comunitario".

10. In alcune occasioni l'economia verde potrebbe essere validamente invocata quale limite ad alcune libertà del mercato interno

L'affermazione e lo sviluppo dell'economia verde va considerato anche come un possibile e parziale ostacolo alle libertà di circolazione: si tratta di un ulteriore indirizzo che la relazione tra economia verde e mercato interno, soprattutto per quanto concerne la circolazione di beni e servizi, potrebbe assumere.

Il fatto è che le evoluzioni della giurisprudenza della Corte avente ad oggetto il rapporto tra ambiente e mercato interno, da *Danish Bottles* a *PreussenElektra*, e l'ascesa dell'economia verde nel diritto dell'Unione europea costituiscono una sommatoria di fattori che rischierebbe di indebolire, in certi casi, i pilastri del mercato interno. Gli Stati membri avrebbero più probabilità di successo nell'invocare misure a tutela dell'ambiente valevoli come esigenze imperative o, in ipotesi estreme, l'applicabilità dell'art. 36 TFUE anche oltre i limiti materiali tradizionalmente attribuitigli: un segnale importante si è avuto con le recenti sentenze *Ålands Vindkraft* ed *Essent*.

Se questa tendenza si ergesse a regola, l'economia verde finirebbe però per assomigliare sempre di più a un elemento ostativo in vista del fine dello sviluppo sostenibile, invece che rappresentare uno strumento a suo favore. Davanti a tensioni di questo tipo, sarà molto importante comprendere quali criteri adotterà la Corte di giustizia dell'Unione europea per motivare il bilanciamento da compiere.

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

Opere

M. ANDENAS, W. H. ROTH, *Services and Free Movement in EU Law*, Oxford, 2002.

R. ARNULL, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford, 1999.

S. A. ATAPATTU, *Emerging Principles of International Environmental Law*, Ardsley Park NY, 2006.

A. AZAMANOVA, M. PALLEMAERTS, *The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions*, Brussels, 2006.

M. BAGLIANI, E. DANSERO, *Politiche per l'ambiente: dalla natura al territorio*, Novara, 2011.

B. BARBIER., A. MARKANDYA, W. D. PEARCE, *Blueprint for a Green Economy*, London, 1989.

J. BARBOZA, *The Environment, Risk and Liability in International Law*, Leiden/Boston, 2011.

C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, Oxford-New York, 2010.

L. BERGKAMP, B., J., GOLDSMITH, *The EU Environmental Liability Directive: a Commentary*, Oxford, 2013.

F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO, *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007.

U. BEYERLIN, T. MARAUHN, *International Environmental Law*, Oxford, 2011.

P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law & the Environment*, Oxford, 2009.

E. BONGIOVANNI, P. CUGNOLA, V. VECCHI, *Finanziamenti comunitari: approccio strategico, progettazione e gestione*, Milano, 2006.

L. BORZÁK, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law: Environmental Protection in the 25th Hour*, Alphen aan den Rijn, 2011.

K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Ashgate, 2008.

M. BOTHE, E. REHBINDER, *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005.

H. C. BUGGE, C. VOIGT, *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008.

S. BRUNEL, *Le développement durable*, Paris, 2012.

W. BURNS, W. C. G. OSOFSKY, *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge, 2009.

E. CABAU, L. HANCHER, C. JONES, L. KJØLBYE, V. LANDES, M. VAN DER WOUDE, *EU Competition Law and Energy Markets*, Leuven, 2007.

E. CABAU, A. DOHERTY, F. ERMACORA, F. GRÄSPER, C. JONES, C. SCHOSER, O. SILLA, W. WEBSTER, *The Internal Energy Market: the Third Liberalisation Package*, Leuven, 2010.

M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi economici di interesse generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008.

J. CAMERON, A. J. JORDAN, T. O'RIORDAN, *Reinterpreting the Precautionary Principle*, London, 2001.

B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.

D. CHALMERS, G. DAVIES, C. MONTI, *European Union law: Cases and Materials*, Cambridge, 2010.

E. CICIGOI, P. FABBRI, *Mercato delle emissioni ad effetto serra*, Bologna, 2007.

P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Texts, Cases, and Materials*, Oxford, 1998.

P. CRAIG, G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, 2011.

S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009.

S. D'ANGELO, *Il responsabile ambientale*, Piacenza, 2002.

DE CENTRA DE LARRAGÁN, *Distributional Choices in EU Climate Change Law and Policy*, AH Alpen aan den Rijn, 2011.

A. L. DE CESARIS, S. NESPOR, *Le lunghe estati calde. Il cambiamento climatico e il protocollo di Kyoto*, Bologna, 2003.

F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005.

N. DE SADELEER, *Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, 2010.

N. DE SADELEER, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.

P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

F. DEHOUSSE, T. ZGAJEWSKI, *The EU Climate Policy after the Climate Package and Copenhagen-promises and Limits*, Gent, 2010.

J. DEPLEDGE, F. YAMIN, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, 2004.

N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies: Legal Theory and Practices*, Groningen, 2003.

L. DI RENZO, R. PERRONE CAPUANO, *Diritto della finanza pubblica europea*, Napoli, 2008.

W. T. DOUMA, M. MASSAI, M. MONTINI, *The Kyoto protocol and beyond: legal and policy challenges of climate change*, The Hague, 2007.

O. DUBOS, P. KAUFFMANN, *L'Europe des services: l'approfondissement du marché intérieur*, Paris, 2009.

J. EBESSON, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, The Hague – London – New York, 2002.

O. ESPOSITO DE FALCO, *La direttiva Emissions Trading: nuovo strumento impositivo di tutela dell'ambiente*, Roma, 2005.

C. FERRARI-BREEUE, *La directive “services” en principe(s) et pratique*, Bruxelles, 2011.

J. FISKEL, S. C. FULTON, J. S. GOLDEN, N. C. HAWKINS, A. D. HECHT, H. LEUENBERGER, T. E. LOVEJOY, T. F. YOSIE, *Creating the Future We Want, in Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2012.

D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, 2005.

D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale: Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.

P. G. HARRIS, *The Politics of Climate Change: Environmental Dynamics in International Affairs*, London, 2009.

M. HO-DAC, *La loi du pays d'origine en droit de l'Union européenne. Aanalyse sous l'angle du droit international privé*, Bruxelles, 2012.

P. HODSON, C. JONES, H. VAN STEEN, *Renewable Energy Law and Policy in the European Union*, Leuven, 2010.

T. HONKNONEN, *The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects*, Alphen aan den Rijn, 2009.

V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione: analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010.

J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law: After Lisbon*, Groningen/Appingedam, 2012.

C. JONES, *The European Renewable Energy Yearbook*, Leuven, 2010.

A. J. JORDAN, *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes*, London-Sterling, 2005.

A. J. JORDAN, A. LENSCHOW, *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for sustainability*, Cheltenham-Northampton, 2008.

L. KRAMER, *Casebook on EU Environmental Law*, Oxford-Portland, 2002.

L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2011.

L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002.

S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006.

M. LEE, *EU Environmental Law: Challenges, Changes and Decision-Making*, Oxford and Portland, 2005.

R. LEWANSKI, *Governare l'ambiente: attori e processi della politica ambientale: interessi in gioco, sfide e nuove tecnologie*, Bologna, 1997.

E. LOUKA, *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union*, Antwerp – Oxford – New York, 2004.

J. V. LOUIS, S. RODRIGUES, *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006.

A. LUCARELLI, R. MASTROIANNI, *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, 2012.

S. MAGLIA, *Diritto ambientale: alla luce del D. lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Roma, 2009.

A. MASERA, *Diritto amministrativo e ambiente: materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto*, Napoli, 2011.

M. MIRSCHBERGER, U. STELKENS, W. WEISS, *The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies*, The Hague, 2012.

F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

S. OBRETHÜR, M. PALLEMAERTS, *The New Climate Policies of the European Union*, Brussels, 2010.

M. PALLEMAERTS, *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, 2011.

D. PERNIGOTTI, *Come affrontare i cambiamenti climatici*, Milano, 2007.

PIÑON CARLARNE, *Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches*, Oxford, 2010.

C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013.

B. POZZO, *Il nuovo sistema di emissions trading comunitario: dalla direttiva 2003/87/CE alle novità previste dalla direttiva 2009/29/CE*, Milano, 2010.

B. POZZO, *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, 2009.

S. QUADRI, *Energia sostenibile: diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, 2012.

S. QUADRI, *Lineamenti di diritto internazionale delle fonti di energia rinnovabile*, Napoli, 2008.

L. G. RADICATI DI BROZOLO, *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001.

M. P. RAGIONIERI, M. MARESCA, *Servizi di interesse generale, diritti degli utenti e tutela dell'ambiente*, Milano, 2006.

L. RAJAMANI, *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement*, Leiden/Boston, 2011.

R. RAMLOGAN, *Sustainable Development: Towards a Juridical Interpretation*, Leiden – Boston 2011.

G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010.

P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003.

N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden/Boston, 2008.

N. SCHRIJVER, F. WEISS, *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden – Boston, 2004.

U. SCHUBERT, E. STORMER, *Sustainable Development in Europe: Concepts, Evaluation and Applications*, Cheltenham-Northampton, 2007.

J. SCOTT, *Environmental Protection: European law and Governance*, Oxford, 2009.

F. SILVESTRI, *Lezioni di economia dell'ambiente ed ecologica*, Bologna, 2005.

A. S. TABAU, *La mise en oeuvre du Protocol de Kyoto en Europe. Interactions des contrôles internationaux et communautaires*, Bruxelles, 2011.

- A. TANZI, E. FASOLI, I. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Assago, 2011.
- G. TESAURO, *Il diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.
- P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011.
- A. TIZZANO, *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006.
- A. TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, The Hague, 2002.
- R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Leiden/Boston, 2005.
- M. VILLA, *I meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto: opportunità e prospettive per le imprese italiane*, Milano, 2006.
- C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Leiden – Boston, 2009.
- S. WEISHAAR, *Towards Auctioning: The Transformation of the European Greenhouse Gas Emissions Trading System: Present and Future Challenges to Competition Law*, AH Alphen aan den Rijn, 2009.
- L. WOODS, *Free Movement of Goods and Services within the European Community*, Bullington, 2004.
- J. ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, 2010.

Articoli in riviste

P. ACCONCI, *La “green economy” e la realizzazione dei diritti dell’uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012.

F. ALLEMAND, F. MARTUCCI, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne: la mutation de la fonction parlementaire*, in *Revue de l’Observatoire français des conjonctures économiques, Réformer l’Europe*, 2014.

C. M., ALVES, *Énergies Renouvelables et droit de l’Union européenne: entre marché (intérieur) et intérêt général*, in *Revue juridique de l’environnement*, 2014.

G. BAGHAT, *Strategia dell’Europa in tema di sicurezza energetica*, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell’energia*, 2010.

C. BARNARD, *Unravelling the Services Directive*, in *Common Market Law Review*, 2008.

V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012.

P. BAUBY, *L’eupéanisation des services publics*, in *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, 2013.

L. BENEDETTI, G. MONTANINO, S. MORELLI, A. RACCHETTI, *Lo sviluppo delle rinnovabili nel settore elettrico verso il traguardo del 2020*, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 2010.

R. BIANCHI, *La “rivoluzione energetica” dell’Unione europea e il “compromesso storico” sulle fonti rinnovabili*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, 2007.

S. BORGHESI, *La politica europea per i cambiamenti climatici: aspetti critici*, in *QA: la questione agraria*, 2011.

U. BRAND, *Green Economy – the Next Oxymoron? No lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development*, in *GAIA, Ecological Perspectives for Science and Society*, 2012.

F. CAPPELLUTI, A. COSENTINO, P. L. FIORENTINO, S. PICCHI, *Gli strumenti finanziari comunitari per l’ambiente*, in *Gazzetta ambiente: GA: rivista sull’ambiente e il territorio*, 2006.

P. CARRABBA, B. DI GIOVANNI, L. M. PADOVANI, *Da Rio a Johannesburg: verso lo sviluppo sostenibile*, in *Energia, ambiente e innovazione, Bimestrale dell’ENEA*, 2003.

V. CENCIC, R. JODICE, E. TOMASINSIG, *Il Pacchetto clima, la pianificazione energetica e il ruolo degli enti locali*, in *Ambiente risorse salute: rivista mensile del Centro studi “L’uomo e l’ambiente”*, 2009.

F. CINTOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2006.

F. COSTAMAGNA, *Direttiva servizi e servizi di interesse economico generale: analisi di un rapporto difficile*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009.

G. DAVIES, *The Services Directive: Extending the Country of Origin Principle and Reforming Public Administration*, in *European Law Review*, 2007.

S. DE LA ROSA, *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, in *European Law Journal*, 2005.

C. DE ROSE, *Gli appalti «verdi» nel diritto dell'Unione europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004.

N. DE SADELEER, *Le basi giuridiche degli atti della Comunità europea in materia di protezione ambientale: impossibile la conciliazione tra il mercato interno e la protezione dell'ambiente?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994.

E. DENZA, *International Aviation and the EU Carbon Trading Scheme: Comment on the Air Transport Association of America Case*, in *European Law Review*, 2012.

D. DIVERIO, *Nel giudizio sulla legittimità europea delle discipline nazionali sui casinò ad essere davvero in gioco sono i principi di proporzionalità e certezza del diritto*, in *Diritto comparato ed europeo*, 2012.

T. U. DO, V. HATZOPOULOS, *The Case Law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000-2005*, in *Common Market Law Review*, 2006.

J. EBESSON, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1997.

L. ECCHER, *La strategia europea per la gestione delle risorse naturali quale esempio di nuovi sviluppi nel diritto ambientale europeo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012.

F. ERMACORA, *Promozione dell'energia da fonti rinnovabili nell'Unione europea. Quadro normativo, attuazione e prospettive*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011.

R. FIORILLA, *Ambiente: da Kyoto a Johannesburg. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile*, in *Affari sociali internazionali*, 2002.

A. FODELLA, *Il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003.

F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di EU Emission Trading Scheme*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011.

M. W. GEHRING, *Air Transport Association of America v. Energy Secretary: Clarifying Direct Effect and Providing Guidance for Future Instrument Design for a Green Economy in the European Union*, in *Review of European, Comparative and International Law*, 2012.

K. GILLIGAM, R. G. NEWELL, K. PALMER, *Politica ed economia dell'efficienza energetica*, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell'energia*, 2010.

A. GRATANI, *Tutela ambientale nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003

N. HACHEZ, J. A. WOUTERS, *Responsible Lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability*, in *Common Market Law Review*, 2012.

J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000.

V. HATZOPOULOS, *Que reste-t-il de la directive sur les services?* in *Cahiers de Droit Europeen*, 2008.

A. JOSÉ, MENÉNDEZ, *La linfa della pace: i diritti di solidarietà nella Carta dei diritti dell'Unione europea*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2004.

C. KALOUDAS, *La conception française du service public à l'épreuve du droit de l'Union européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2013.

A. KLAPHAKE, H. D. SOHN, I. VON HOMEYER, *EU Accession: Negotiating "Environmental Dumping"?*, in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 2001.

L. KRAMER, *Environmental Protection and Article 30 EEC*, in *Common Market Law Review*, 1993.

L. KRAMER, *La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application*, in *Revue du marché commun*, 1991.

M. IOVANE, *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement*, in *Revue générale de droit international public*, 2008.

W. LINDO, *LIFE: strumento comunitario per la difesa dell'ambiente*, in *Comuni d'Italia: rivista mensile di dottrina, giurisprudenza e tecnica amministrativa per amministratori e operatori dell'ente locale*, 1992.

P. A. L. MACHADO, *Il principio di precauzione e la valutazione dei rischi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007.

A. MALATESTA, *Principio dello Stato di origine e norme di conflitto dopo la direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno: una partita finita?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2007.

E. MANCUSO, R. MORABITO, *La green economy nel panorama delle strategie internazionali: verso una nuova economia basata sulla valorizzazione del capitale economico, del capitale naturale e del capitale sociale*, in *Energia, ambiente e*

innovazione: bimestrale dell'ENEA, Speciale: Verso la green economy: strategie, approcci e opportunità tecnologiche, 2012.

G. MARCHEGIANI, *The European Investment Bank after the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2012.

M. MARESCA, *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2005.

S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992.

L. MASSAI, *L'accordo di Copenhagen, il negoziato nel 2009 e il fallimento del sistema UNFCCC*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010.

R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi nella giurisprudenza comunitaria: i principi generali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007.

A. MATTERA, *Énergie et environnement. Énergie renouvelables: la Commission confirme l'intégration du marché et la nécessité de la croissance au-delà de 2020*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2012.

B. MAYER, *Case C-366/10, Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011, nyr*, in *Common Market Law Review*, 2012.

A. MOLOCCHI, *La strategia energia-clima europea nel contesto globale e le sue implicazioni per l'Italia*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2009.

M. MONTINI, *L'accordo di Copenhagen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010.

M. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999.

A. MURATORI, *Emissioni di CO2 degli autoveicoli fra Pacchetto europeo "20-20-20" e Regolamento 2009/443/CE*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2009.

A. MURATORI, *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la nuova Direttiva "unificata" 2009/28/CE*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2009.

S.-L. N'THEPE CAUBET, *Les services d'intérêt économique général dans la directive «services»*, in *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, 2013.

P. PAESANI, *Energia rinnovabile, finanza e sostenibilità. Quadro globale ed evoluzione recente*, in *Energia, ambiente e innovazione: bimestrale dell'ENEA*, 2008.

L. PAGANETTO, *Energia e ambiente: una sfida su innovazione e sviluppo*, in *Economia italiana: rivista quadrimestrale*, 2010.

S. PARUOLO, *L'Ue e la liberalizzazione dei servizi. La situazione odierna tra proposta di direttiva, Libro bianco e contestazioni*, in *Affari sociali internazionali*, 2005.

F. PAVANINI, P. C. SANDEI, *Rio+20: "The Future We Want" (o quello che avrebbe voluto l'Unione Europea)* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012.

E. PEDROCCHI, A. ROTA, *"Pacchetto 20-20-20": osservazioni sul metodo di calcolo della quota da fonti rinnovabili*, in *Energia: rivista trimestrale sui problemi dell'energia*, 2009.

PELLEGRINO, *Directive sur les services dans le Marché intérieur: un accouchement dans la douleur*, in *Revue du Marché commun de l'Union européenne*, 2007.

V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002.

M. PETERSEN, *The Legality of the EU's Stand-Alone Approach to the Climate Impact of Aviation: The Express Role Given to the ICAO by the Kyoto Protocol*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2008.

M. PETRACCA, *La direttiva 2012/27 UE: un concreto passo in avanti verso il miglioramento della resa energetica in Europa*, in *www.ambientediritto.it*, 2013.

O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2002.

M. PRIEUR, *La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1999.

S. QUADRI, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011.

D. RECCHIA, *Accesso alla giustizia in materia ambientale; progressi verso l'attuazione della Convenzione di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004.

M., RENNA, *Ambiente e territorio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009.

M. ROSS, *A Healthy Approach to Services of General Economic Interest? The BUPA Judgment of the Court of First Instance*, in *European Law Review*, 2009.

L. S. ROSSI, S. J. CURZON, *What “Rule of Reason” for the EU Internal Market?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008.

S. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2008.

T. SALUCCI, *Approvato il nuovo Programma Life Plus (2007-2013) per l’Ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo: consulenza e pratica per l’impresa e gli enti locali*, 2007.

F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell’Ambiente*, 1998.

W. SAUTER, *Services of General Economic Interest and Universal Services in EU Law*, in *European Law Review*, 2008.

J. SCOTT, L. RAJAMANI, *Climate Change Unilateralism*, in *European Journal of International Law*, 2012.

T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1995.

A. SIFFERT, *Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale*, in *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, 2012.

P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nelle prospettive dell’Agenda 21- Il Programma d’azione lanciato dalla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1993.

E. SPAVENTA, *On discrimination and the theory of mandatory requirements*, in *Cambridge Yearbook of European Legal studies*, 2002.

A. STEINER, *Eleventh Annual Grotius Lecture Series: Focusing on the Good or the Bad: What Can International Environmental Law Do to Accelerate the*

Transition Towards a Green Economy?, in *American University International Law Review*, 2010.

U. STEPPLER, A. KLINGMÜLLER, *EU Emissions Trading Scheme and Aviation: Quo Vadis?*, in *Air and Space Law*, 2009.

M. SZYDLO, *How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent*, in *Common Market Law Review*, 2015.

G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, 2003.

M., TORRE-SCHAUB, *L'apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2012.

S. TRUXAL, *At the Sidelines of Implementing the EU ETS: Objections to Validity*, in *International Trade Law and Regulation*, 2010.

L. VAN ZEBEN, *Emission Trading Schemes and Division of Competence between Commission and Member States: Commission v. Poland and Commission v. Estonia*, in *Common Market Law Review*, 2013.

R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Leiden/Boston, 2005.

M. VILLA, *I meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto: opportunità e prospettive per le imprese italiane*, Milano, 2006.

M. VIO, *Efficienza energetica e fonti rinnovabili: facce diverse della stessa medaglia*, in *Energia, ambiente e innovazione: bimestrale dell'ENEA*, 2012.

F. VOLPE, *Risparmio energetico ed efficienza energetica nell'Unione europea: una confusione insostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012.

M. WASMEIER, *The Integration Principle of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, 2001.

S. WEISHAAR, *Germany v. Commission: The ECJ on ex post adjustments under the EU ETS*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2008.

C. ZILIOLI, *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1995.

Contributi in opere

F. AMABILI, *La promozione dell'energia da fonti rinnovabili*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012.

G. BACCELLI, *Analisi economica del diritto dell'ambiente*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di) *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008.

M. BALBONI, *Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione giurisdizionale dei diritti umani in ambito comunitario*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002.

D. BARSTON, MAGRAW, L. D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2009.

R. BENWELL, *Linking as a leverage: emissions trading and the politics of climate change*, in P. G. HARRIS, (a cura di), *The Politics of Climate Change: Environmental Dynamics in International Affairs*, London, 2009.

F. BIANCHI, C. VIMBORSATI, *L'impatto delle sfide della globalizzazione e del cambiamento climatico sulla governance e i suoi processi di riforma: il modello di governance europea*, in M. CARLI, G. CARPIANI, M. CECCHETTI, T. GROPPI, T. A. SINISCALCHI (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008.

A. BIONDI, *Recurring Cycles in the Internal Market: Some Reflections on the Free Movement of Services*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS, (a cura di), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008.

H. C. BUGGE, 1987-2007: *"Our Common Future" Revisited*, in H. C. BUGGE, C. VOIGT, *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008.

M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

D. CALDIROLA, *La dimensione comunitaria del servizio pubblico ovvero il servizio di interesse economico generale e il servizio universale*, in L. AMMANNATI, M. A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, 2001.

M. CAMPINS ERITJA, J. GUPTA, J. N. VAN DER GRIJPT, *Sustainability Labelling and Certification in the Context of Sustainable Development*, in M. CAMPINS, ERITJA (a cura di), *Sustainability, Labelling and Certification*, Madrid, 2004.

S. CASSESE, *La retorica del servizio universale*, in S. FROVA (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999.

S. CIPOLLINA, *Fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010.

C. COFFEY, *The EU Charter on Fundamental Rights – The Place of the Environment*, in K. FEUS (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: Texts and Commentaries*, London, 2000

G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012.

F. DALLARI, *Gli appalti verdi*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2011.

G. DAVIES, *Trust and Mutual Recognition in the Services Directive*, in I. LIANOS, O. ODUDU (a cura di), *Regulating Trade in Services in the EU and WTO: Trust, Distrust and Economic Integration*, Cambridge, 2012.

S. DE LA ROSA, *Le processus décisionnel à l'épreuve du recours à la méthode ouverte de coordination*, in M. BLANQUET (a cura di), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, 2011.

R. DE WITTE WIJEN, S. SIMOETTI, *International Emissions Trading and Green Investment Schemes*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009.

P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI, (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008.

R. DORNAU, *The Emissions Trading Scheme of the European Union*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford, 2005.

S. DOUGLAS-SCOTT, *Environmental Rights in the European Union – Participatory Democracy or Democratic Deficit?*, in A. BOYLE, M. ANDERSON (a cura di), *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1998.

J. EBESSON, *Public Participation*, in D. BODANSKY, J. BRUNEE, E. HEY, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007.

A. D. ELLERMAN, P. L. JOSKOW, *The European Union's Emissions Trading System in Perspective*, in D. HUNTER, J. SALZMAN, D. ZAELKE (a cura di), *International Environmental Law and Policy*, New York, 2011.

E. FERRARI, *Introduzione. I servizi pubblici in Europa*, E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche e attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, 2007.

G. FIDONE, *Integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici: il green public procurement*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

A. FODELLA, *I principi generali*, in A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009.

F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013.

F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in L. ANTONINI, (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010.

F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente: 11. Convegno: Alghero, 16-17 giugno 2006/ SIDI, Società Italiana di Diritto Internazionale*, Napoli, 2007.

N. FRANSWORTH, *The EU Emissions Trading Directive: Time for Revision?*, in W. T. DOUMA, M. MASSAI, M. MONTINI (a cura di), *The Kyoto protocol and beyond: legal and policy challenges of climate change*, The Hague, 2007.

C. FOX CLARKE, T. CHAGAS, *Aviation and Climate Change Regulation*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009.

V. M. FREY, F. RIZZI, *Gestione e governance dei nuovi modelli di servizi nel settore ambientale ed energetico*, in L. CINQUINI, A. DI MININ, R. VARALDO (a cura di), *Nuovi modelli di business e creazione di valore: la Scienza dei Servizi*, Milano, 2011.

V. GASPARINI CASARI, *Il servizio universale*, in AA.VV., Università degli studi di Milano, facoltà di giurisprudenza, pubblicazioni dell'Istituto di diritto pubblico (a cura di), *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002

L. W. GORMELY, *The Genesis of the Rule of Reason in Free Movement of Goods*, in A. SCHRAUWEN (a cura di), *Rule of Reason: Rethinking another Classic of European Legal Doctrine*, Groningem-Amsterdam, 2005.

S. GRASSI, *La Carta dei diritti e la tutela dell'ambiente (art. 37)*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea dei diritti dei privati*, Padova, 2002.

J.-P. GUICHARD, *Le développement durable, une valeur commune dans une Europe en déclin*, in L. POVTIN-SOLIS (a cura di), *Les valeurs communes dans l'Union européenne: onzièmes journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2014.

G. HANDL, *Sustainable Development: General Rules versus Specific Obligations*, in W. LANG (a cura di), *Sustainable Development and International Law*, London/Dordrecht/Boston, 1995.

B. HESSEL, *The Effects of the Services Directive for Local and Regional Authorities*, in J. VAN DE GRONDEN (a cura di), *The EU and WTO Law on Services: Limits to the Realisation of General Interest Policies within the Services Markets?*, Alphen aan den Rijn, 2009.

L. IAPICHINO, *La Convenzione di Aarhus e il diritto dell'Unione europea*, in A. TANZI, E. FASOLI, I. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Assago, 2011.

M. IOVANE, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

J. P. JACQUÉ, *I principi costituzionali fondamentali nel progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004

J. H. JANS, *EU Environmental Policy and the Civil Society*, in J. H. JANS (a cura di), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Groningen, 2003.

J. JUSTE RUIZ, *El Principio del desarrollo sostenible en el derecho internacional y europeo del ambiente: algunas reflexiones conclusivas*, in P. FOIS (a cura di), *Il Principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente: 11. Convegno: Alghero, 16-17 giugno 2006/ SIDI*, Società Italiana di Diritto Internazionale, Napoli, 2007.

V. A. KISS, *Environmental and Consumer Protection*, in S. PEERS, A. WARD, (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2004.

V. KOESTER, *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, in G. ULFSTEIN, *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007.

R. LEFEBER, S. OBERTHÜR, *Key features of the Kyoto Protocol's compliance system*, in J. BRUNNÉE, D. MEINHARD, L. RAJAMANI (a cura di), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge, 2012

J. LEFEVRE, *Greenhouse Gas Emission Trading: a Background*, in M. BOTHE, E. REHBINDER (a cura di), *Climate Change Policy*, Utrecht, 2005.

M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instruments*, Dordrecht, 2011.

D. LO PRESTI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in P. GIANNITI, (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2013.

V. LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999.

A. LUCARELLI, *Articolo 37. Tutela dell'ambiente*, in R. BIFULCO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001

S. MANSERVISI, *Le norme ambientali del diritto primario dell'Unione europea*, in L. COSTATO (a cura di), *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Assago, 2012.

G. MARRA, P. POLIDORI, *Le politiche europee per la lotta al riscaldamento globale. Obblighi comunitari ed incentivi normativi all'adempimento*, in A. MACCHIATI, G. ROSSI (a cura di), *La sfida dell'energia pulita. Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Bologna, 2009.

S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008.

D. MEADOWS, *The Emissions Allowance Trading Directive 2003/87EC explained*, in J. DELBEKE (a cura di), *EU Environmental Law: the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, Leuven, 2006.

V. MICHEL, *Le champ d'application de la directive "services": entre cohérence et régression*, in C. FERRARI-BREEUE, *La directive "services" en principe(s) et pratique*, Bruxelles, 2011.

L. MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg: saggi di diritto internazionale pubblico comparato, penale ed amministrativo*, Torino, 2004.

F. MUNARI, *Technology Transfer and the Protection of the Environment*, in F. FRANCONI (a cura di), *Environment, Human Rights, and International Trade*, Oxford, 2001.

G. NAPOLITANO, *I servizi pubblici*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2012.

B. NASCIMBENE, *Le eccezioni ai principi. Interessi generali e ordine pubblico*, in F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007.

D. OBRADOVIC, *EU Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels*, in M. PALLEMAERTS (a cura di), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, 2011.

P. ØREBECH, F. BOSSELMAN, *The Linkage between Sustainable Development and Customary Law*, in J. BJARUP, P. BOSSELMAN, D. CALIES, M. CHANOCK, H. PETERSEN P. ØREBECH (a cura di), *The Role of Customary Law in Sustainable Development*, Cambridge, 2005.

E. PACIOTTI, *Libertà – Solidarietà*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002.

M. PEETERS, *Enforcement of the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, in K. DEKETELAERE, M. PEETERS (a cura di), *EU Climate Change Policy: the Challenge of New Regulatory Initiatives*, Celtenham/ Northampton, 2006

F. PICOD, *Pour un développement durable des droits fondamentaux de l'Union européenne*, in L. AZOULAI, A. BARAV, O. DE SCHUTTER, J. C. PIRIS, (a cura di), *Chemins d'Europe: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, 2010.

L. PINESCHI, *L'evoluzione storica*, in A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009.

L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno* (vol. 1), fa parte di R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014.

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: 11. Convegno: Alghero, 16-17 giugno 2006/SIDI, Società Italiana di Diritto Internazionale, Napoli, 2007.

M. POHLMANN, *The European Union Emissions Trading Scheme*, in D. FREESTONE, C. STRECK (a cura di), *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen and Beyond*, Oxford, 2009.

C. M. PONTECORVO, *Il principio di precauzione e la regolamentazione volta a combattere i cambiamenti climatici e l'inquinamento dell'atmosfera*, in A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006.

O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno* (vol. 1), fa parte di R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014.

M. E. PORTER, C. VAN DER LINDE, *Towards a New Conception of Environmental-Competitiveness Relationship*, in K. P. GALLAGHER, J. WERKSMAN (a cura di), *The Earthscan Reader on International Trade & Sustainable Development*, London, 2002.

B. POZZO, *L'art. 37 e la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO COMPARATO (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa: XV colloquio biennale, Messina – Taormina, 31 maggio – 2 giugno 2001*, Milano, 2002.

B. POZZO, *Dall'economia neoclassica alla graduale presa di coscienza del valore dei beni ambientali*, in B. POZZO (a cura di), *Green economy e leve normative*, Milano, 2013.

L. S. ROSSI, *L'Unione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006

L. S. ROSSI, *Verso una nuova etica del commercio internazionale?*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003.

L. S. ROSSI, S. J. CURZON, *An Evolving "Rule of Reason" in the European Market*, in G. BONGIOVANNI, G., SARTOR, C. VALENTINI (a cura di), *Reasonableness and Law*, Dordrecht, 2009.

P. SANDS, J. WERKSMAN, *Procedural Aspects of International Law in the Field of Sustainable Development: Citizens' Rights*, in K. GINTHER, E. DENTERS, P. J. I. M. DE WAART, *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht-Boston-London, 1995

B. SCHMITT-RADY, *A Level Playing Field? Initial Allocation of Allowances in Member States*, in K. DEKETELAERE, M. PEETERS (a cura di), *EU Climate Change Policy: the Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham/Northampton, 2006.

D. SHELTON, *Equity*, in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2009.

G. F. SILVA SOARES, *A dieci anni da Rio-92: lo scenario internazionale al tempo del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005.

A. TANZI, *Controversial Developments in the Field of Public Participation in the International Law Process*, in P. M. DUPUY, L. VIERUCCI, *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Northampton, 2008

M. TORRE-SCHAUB, *La construction du droit européen de l'environnement: quelle place pour le «droit à un environnement sain»?*, in J.-C. MASCLET (a cura di), *L'Union européenne: Union de droit, Union des droits: mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, 2010.

W. TURKENBURG, J. VAN DER SLUIJS, *Climate Change and the Precautionary Principle*, in E. FISHER, J. JEONES, R. VON SCHOMBERG (a cura di), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, Cheltenham, 2006.

H. VAN ASSELT, *Emission Trading: The Enthusiastic Adoption of an “Alien” Instrument?*, in F. BERKHOUT, D. HUITEMA, A. J. JORDAN, T. RAYNER, H. VAN ASSELT (a cura di), *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?*, Cambridge, 2010.

P. WAPNER, *Transitioning to a Green Economy: Citizens and Civil Society*, in BOSTON UNIVERSITY, the Frederick S. Pardee Center for the Study of the Long-Range Future (a cura di), *Beyond Rio+20: Governance for a Green Economy*, Boston, 2011.

GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia (e Tribunale) dell’Unione europea

Aher-Waggon GmbH contro Bundesrepublik Deutschland, C-389/96, sent. del 14 luglio 1998, in Racc. 1998 I-04473.

Ålands vindkraft AB contro Energimyndigheten, C-573/12, sent. del 1° luglio 2014, non ancora pubblicata in Racc.

Albany International BV contro Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, C-67/96, sent. del 21 settembre 1999, in Racc. 1999 I-05751.

Alpine Investments BV contro Minister van Financiën, C-384/93, sent. del 10 maggio 1995, in Racc. 1995 I-0114.

Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, C-280/00, sent. del 24 luglio 2003, in Racc. 2003 I-07747.

Air Transport Association of America e altri contro Secretary of State for Energy and Climate Change, C-366/10, sent. del 21 dicembre 2011, in Racc. 2011 I-13755.

B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo, C-36/74, sent. del 12 dicembre 1974, in Racc. 1974 01405.

Bond van Adverteerders e al. contro Stato olandese, C-352/85, sent. del 26 aprile 1988, in Racc. 1988 02085.

British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd e BUPA Ireland Ltd contro Commissione delle Comunità europee, T-289/03, sent. del 12 febbraio 2008, in Racc. 2008 II-00081.

CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, C-442/02, sent. del 5 ottobre 2004, in Racc. 2004 I-08961.

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e altri contro Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, C-203/96, sent. del 25 giugno 1998, in Racc. 1998 I-04075.

Christian Poucet contro Assurances générales de France (AGF) e Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) e Daniel Pistre contro Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava), C-159/91, sent. del 17 febbraio 1993, in Racc. 1993 I-00637.

Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee, C-300/89, sent. dell'11 giugno 1991, in Racc. 1991 I-02867.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica austriaca, C-524/07, sent. dell'11 dicembre 2008, in Racc. 2008 I-00187.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica finlandese, C-54/05, sent. del 15 marzo 2007, in Racc. 2007 I-02473.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese, C-167/73, sent. del 4 aprile 1974, in Racc. 1974 00359.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, C-135/05, sent. del 26 aprile 2007, in Racc. 2007 I-03475.

Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea, C-377/12, sent. dell'11 giugno 2014, non ancora pubblicata in Racc.

Commissione europea contro Irlanda, C-50/09, sent. del 3 marzo 2011, in Racc. 2011 I-00873.

Commissione contro Francia, C-225/98, sent. del 26 settembre 2000, in Racc. 2000 I-07445.

Commissione contro Francia, C-333/08, sent. del 28 gennaio 2010, in Racc. 2010.

Commissione delle Comunità europee contro Granducato del Lussemburgo, C-472/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09741.

Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, C-2/90, sent. del 9 luglio 1992, in Racc. 1992 I-04431 (e conclusioni dell'Avvocato generale del 10 gennaio 1991).

Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, C-471/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09681.

Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca, C-302/86, sent. del 20 settembre 1988, in Racc. 1988 04607.

Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca, C-467/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09519.

Commissione delle Comunità europee contro Regno di Svezia, C-468/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09575.

Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, C-207/83, sent. del 25 aprile 1985, in Racc. 1985 01201.

Commissione delle Comunità europee contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, C-466/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09427.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria, C-475/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09797.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica di Finlandia, C-469/98, sent. del 5 novembre 2002, in Racc. 2002 I-09627.

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania, C-476/98, sent. del 5 novembre 2002.

Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea contro Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P e C-405/12 P, sent. del 13 gennaio 2015, non ancora pubblicata in Racc.

Cruciano Siragusa contro Regione Sicilia – Soprintendenza beni culturali e ambientali di Palermo, C-206/13, sent. del 6 marzo 2014, non ancora pubblicata in Racc.

Commissione contro Francia, C-64/09, sent. del 15 aprile 2010, in Racc. 2010 I-03283.

Commissione contro Italia, C-69/07, sent. del 31 gennaio 2008, in Racc. 2008 I-00018.

Commissione contro Italia, C-196/13, sent. del 2 dicembre 2014, non ancora pubblicata in Racc.

Comune di Almelo e altri contro NV Energiebedrijf Ijsselmij NV, C-393/92, sent. del 27 aprile 1994, in Racc. 1994 I-01477.

Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne, C-513/99, sent. del 17 settembre 2002, in Racc. 2002 I-07213.

Deponiezweckverband Eiterköpfe contro Land Rheinland-Pfalz, C-6/03, sent. del 14 aprile 2005, in Racc. 2005 I-02753.

Diego Calì & Figli Srl contro Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), C-343/95, sent. del 18 marzo 1997, in Racc. 1997 I-01547.

Du Pont de Nemours Italiana SPA contro Unità sanitaria locale n. 2 di Carrara, C-21/88, sent. del 20 marzo 1990, in Racc. 1990 I-00889.

Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) contro Københavns Kommune, C-209/98, sent. del 23 maggio 2000, in Racc. 2000 I-03743.

Erich Ciola contro Land Vorarlberg, C-224/97, sent. del 29 aprile 1999, in Racc. 1999 I-02517.

Essent Belgium NV c. Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits – en Gasmarkt, C-204/12 a 208/12, sent. dell' 11 settembre 2014, non ancora

pubblicata in Racc (e conclusioni dell'Avvocato generale Y. Bot, dell'8 maggio 2013).

European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu contro *Commissione delle Comunità europee*, T-236/04 e T-241/04, ordinanza del 28 novembre 2005, in Racc. 2005 II-04945.

Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft contro *LIBRO Handelsgesellschaft mbH*, C-531/07, sent. del 30 aprile 2009, in Racc. 2009 I-03717.

Fédération française des sociétés d'assurance e altri contro *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, C-244/94, sent. del 16 novembre 1995, in Racc. 1995 I-04013.

Federico Cipolla contro *Rosaria Portolese in Fazari e Stefano Macrino e Claudia Capoparte* contro *Roberto Meloni*, C-94/04 e C-202/04, sent. del 5 dicembre 2006, in Racc. 2006 I-11421.

François De Coster contro *Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*, C-17/00, sent. del 29 novembre 2001, in Racc. 2001 I-09445.

Gebroeders Beentjes BV contro *Stato dei Paesi Bassi*, C-31/87, sent. del 20 settembre 1988, in Racc. 1988 04635.

Gemeente Arnhem e Gemeente Rheden contro *BFI Holding BV*, C-360/96, sent. del 10 novembre 1998, in Racc. 1998 I-06821.

Graziana Luisi e Giuseppe Carbone contro *Ministero del tesoro*, C-286/82 e C-26/83, sent. del 31 gennaio 1984, in Racc. 1984 00377.

Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro *Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-583/11, sent. del 3 ottobre 2013, non ancora pubblicata in Racc.

Johannes Henricus Maria van Binsbergen contro *Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, C-33/74, sent. del 3 dicembre 1974, in Racc. 1974 01299.

Klaus Höfner e Fritz Elser contro *Macrotron GmbH*, C-41/90, sent. del 23 aprile 1991, in Racc. 1991 I-01979.

Lesoochránárske zoskupenie VLK contro *Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, sent. dell'8 marzo 2011, in Racc. 2011 I-01255.

Manfred Säger contro *Dennemeyer & Co. Ltd.*, C-76/90, sent. del 25 luglio 1991, in Racc. 1991 I-04221.

Mannesmann Anlagenbau Austria AG e a. contro *Strohal Rotationsdruck GesmbH*, C-44/96, sent. del 15 gennaio 1998, in Racc. 1998 I-00073.

Mary Carpenter contro *Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, sent. dell'11 luglio 2002, in Racc. 2002 I-06279.

Outokumpu Oy, C-213/96, sent. de 2 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01777.

P Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro *Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, C-402/05 P e C-415/05, sent. del 3 settembre 2008, in Racc. I-06351.

Pavel Pavlov e altri contro *Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, C-180/98 e C-184/98, sent. del 12 settembre 2000, in Racc. 2000 I-06451.

Plaumann & Co. contro *Commissione della Comunità economica europea*, C-25/62, sent. del 15 luglio 1963, in Racc. 1963 00199.

PreussenElektra AG contro *Schleswig AG*, C-379/98, sent. del 13 marzo 2001, in Racc. 2001 I-02099 (e le conclusioni dell'Avvocato generale F. G. Jacobs, del 26 ottobre 2000).

Procedimento penale contro Paul Corbeau, C-320/91, sent. del 19 maggio 1993, in Racc. 1993 I-02533.

Procedimenti penali a carico di Claude Nadin, Nadin-Lux SA e Jean-Pascal Durré, C-151/04 e C-152/04, sent. del 15 dicembre 2005, in Racc. 2005 I-11203.

Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), C-240/83, sent. del 7 febbraio 1985, in Racc. 1985 00531.

Procureur du Roi contro Benoît e Gustave Dassonville, C-8/74, sent. dell'11 luglio 1974, in Racc. 1974 00837.

Raymond Kohll contro Union des caisses de maladie, C-158/96, sent. del 28 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01931.

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Commissione, C-180/96, sent. del 5 maggio 1998, in Racc. 1998 I-02265.

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Commissione, T-178/05, sent. del 23 novembre 2005, in Racc. 2005 II-04807.

Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, sent. del 30 novembre 1995, in Racc. 1995 I-04165.

Repubblica di Estonia contro Commissione, T-263/07, sent. del 23 settembre 2009, in Racc. 2009 II-03463.

Repubblica di Polonia contro Commissione, T-183/07, in sent. del 23 settembre 2009, in Racc. 2009 II-03395.

Repubblica ellenica contro Consiglio delle Comunità europee, C-62/88, sent. del 29 marzo 1990, in Racc. 1990 I-01527 (e T-585/93, sent. del 9 agosto 1995, in Racc. 1995 II-02205).

Repubblica Federale di Germania contro Commissione, T-374/04, sent. del 7 novembre 2007, in Racc. 2007 II-04431.

Reisebüro Broede contro Gerd Sandker, C-3/95, sent. del 12 dicembre 1996, in Racc. 1996 I-06511.

Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, C-120/78, sent. del 20 febbraio 1979, in Racc. 1979 00649.

Robert-Gerardus Coenen e al. contro Sociaal-Economische Raad, C-39/75, sent. del 26 novembre 1975, in Racc. 1975 01547.

Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, sent. del 20 settembre 2001, in Racc. 2001 I-06193.

SAT Fluggesellschaft mbH contro Eurocontrol, C-364/92, sent. del 19 gennaio 1994, in Racc. 1994 I-00043.

Società anonima di diritto francese SECO e Società anonima di diritto francese Desquenne & Giral contro Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, C-62/81 e C-63/81, sent. del 3 febbraio 1982, in Racc. 1982 00223.

Société Arcelor Atlantique et Lorraine e altri contro Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable e Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, C-127/07, sent. del 16 dicembre 2008, in Racc. I-09895.

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a. contro Commissione delle Comunità europee, C-321/95, sent. del 2 aprile 1998, in Racc. 1998 I-01651.

Stato belga contro René Humbel e Marie-Thérèse Edel, C-263/86, sent. del , sent. del 27 settembre 1988, in Racc. 1988 05365.

Staatssecretaris van Financiën contro Società cooperativa «Coöperatieve Aardappelen-bewaarplaats GA», C-154/80, sent. del del 5 febbraio 1981, in Racc. 1984 01861.

The Queen, su istanza di International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e altri contro Secretary of State for Transport, C-308/06, sent. del 3 giugno 2008, in Racc. I-04057.

Truley GmbH contro Bestattung Wien GmbH, C-373/00, sent. del 27 febbraio 2003, in Racc. 2003 I-01931.

Corte europea dei diritti dell'uomo

Guerra and others v. Italy (14967/89), sent. del 19 febbraio 1998.

Lopez Ostra v. Spain (16798/90), sent. del 9 dicembre 1994.

Corte internazionale di giustizia

International Court of Justice, Reports of judgments, advisory opinions and orders, Case concerning the Gabčíkovo – Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), sent. del 25 settembre 1997 (e *Separate opinion of Vice – President Weeramantry*).

International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Advisory Opinion, “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons” dell'8 luglio 1996.

Corte permanente di arbitrato

Iron Rihne (Belgium c. The Netherlands), sent. del 24 maggio 2005.

ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Atti legislativi

Regolamenti

Regolamento 4055/86/CEE del Consiglio, del 22 dicembre 1986, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi, in GUCE L 378/1-3, del 31 dicembre 1986.

Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUCE L 120/1-6, dell'11 maggio 1990.

Regolamento (CEE) n. 3573/90 del Consiglio, del 4 dicembre 1990, che modifica, a seguito dell'unificazione tedesca, il regolamento (CEE) n. 4055/86 che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra stati membri e tra stati membri e paesi terzi, in GUCE L 353/16-16, del 17 dicembre 1990.

Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L 206/1-6 del 22 luglio 1992.

Regolamento 3577/92/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), in GUCE L 364/7-10, del 12 dicembre 1992.

Regolamento (CE) n. 1404/96 del Consiglio, del 15 luglio 1996, che modifica il regolamento (CE) n. 1973/92 che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L 181/1-5 del 20 luglio 1996.

Regolamento (CE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUCE L. 192/1-10 del 28 luglio 2000.

Regolamento (CE) n. 2493/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2000, relativo a misure volte a promuovere la totale integrazione della dimensione ambientale nel processo di sviluppo dei paesi in via di sviluppo, in GUCE L 288/1-5, del 15 novembre 2000.

Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in GUUE L 208/1-9, del 5 agosto 2002.

Regolamento 1592/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in GUCE L 240/1-34, del 7 settembre 2002.

Regolamento 847/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo alla negoziazione e all'applicazione di accordi in materia di servizi aerei stipulati dagli Stati membri con i paesi terzi, in GUUE L 157/7-17, del 30 aprile 2004.

Regolamento (CE) n. 1682/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1655/2000 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), in GUUE L 308/1-5 del 5 ottobre 2004; regolamento (CE) n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+), in GUUE L. 149/1-17 del 9 giugno 2007.

Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in GUUE L 128/1-14, del 21 maggio 2005.

Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, in GUUE L 210/1-11, del 31 luglio 2006.

Regolamento (UE) n. 1084/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, in GUUE L 210/79-81 del 31 luglio 2006.

Regolamento 1367/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUUE L 264/13-19 del 25 settembre 2006.

Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in GUUE L 79/1-49, del 19 marzo 2008.

Regolamento 443/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri, in GUUE L 140/1-15, del 5 giugno 2009.

Regolamento (CE) n. 401/2009/CE del Consiglio del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in GUUE L 126/13-22, del 21 maggio 2009.

Regolamento 596/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo: adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo — Quarta parte, in GUUE L 188/14-92, del 18 luglio 2009.

Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in GUUE L 211/1-14, del 14 agosto 2009.

Regolamento 1072/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada, in GUUE L 300/72-87, del 14 novembre 2009.

Regolamento 1073/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus, in GUUE L 300/88-105, del 14 novembre 2009.

Regolamento 1014/2010/UE della Commissione, del 10 novembre 2010, relativo al monitoraggio e alla comunicazione dei dati relativi all'immatricolazione delle autovetture nuove ai sensi del regolamento 443/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 293/15-20, dell'11 novembre 2010.

Regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 dell'11 dicembre 2013, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e che abroga il regolamento (CE) n. 1906/2006, in GUUE L 347/81-103, del 20 dicembre 2013.

Regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-

2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE, in GUUE L 347/104-173, del 20 dicembre 2013.

Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007, in GUUE L 347/185-208 del 20 dicembre 2013.

Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, in GUUE L 347/281-288, del 20 dicembre 2013.

Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, in GUUE L 347/289-302, del 20 dicembre 2013.

Regolamento (UE) n. 1303/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GUUE L 347/320-469, del 20 dicembre 2013.

Direttive

Direttiva 75/442/CE del Consiglio sui rifiuti del 15 luglio 1975, in GUCE L 194/47-49, del 25 luglio 1975.

Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE L 175/40-48 del 5 luglio 1985.

Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, in GUCE L 158/56-58, del 23 giugno 1990.

Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in GUCE L 106/1-38, del 17 aprile 2001.

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, in GUCE L 197/30-37, del 21 luglio 2001.

Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, in GUCE L 283/33-40, del 27 ottobre 2001.

Direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria, in GUCE L 67/14-30, del 9 marzo 2002.

Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), in GUCE L 108/51-77, del 24 aprile 2002.

Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia, in GUUE L 1/65-71, del 4 gennaio 2003.

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in GUUE L 41/26-32, del 14 febbraio 2003.

Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003 sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUUE L 123/42-46, del 17 maggio 2003.

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, in GUUE L 156/17-24, del 25 giugno 2003.

Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE, in GUUE L 176/37-56, del 15 luglio 2003.

Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE, in GUUE L 176/57-78, del 15 luglio 2003.

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 Ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, in GUUE L 275/32-46, del 25 ottobre 2003.

Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in GUUE L 283/51-70, del 31 ottobre 2003.

Direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, in GUUE L 52/50-60, del 21 febbraio 2004.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, in GUUE, L. 134/1-113, del 30 aprile 2004.

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in GUUE, L. 134/114-240, del 30 aprile 2004.

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUUE L 143/56-75, del 30 aprile 2004.

Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto, in GUUE L 338/18-23 del 13 novembre 2004.

Direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante modifica della direttiva 92/42/CEE del Consiglio e delle direttive 96/57/CE e 2000/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 191/ 29-58, del 22 luglio 2005.

Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE, in GUUE L 102/15-33, dell'11 aprile 2006.

Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante

abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio, in GUUE L 114/64-85, del 27 aprile 2006.

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in GUUE L 376/36-68, del 27 dicembre 2006.

Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in GUUE L 152/1-44, dell'11 giugno 2008.

Direttiva 2008/98/CE del parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GUUE L 312/3-30, del 22 novembre 2008.

Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra, in GUUE L 8/3-21, del 13 gennaio 2009.

Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUUE L 140/16-62, del 5 giugno 2009.

Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario, in GUUE L 140/63-87 del 5 giugno 2009.

Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al

combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE, in GUUE L 140/88-113, del 5 giugno 2009.

Direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, in GUUE L 140/114 – 135, del 5 giugno 2009.

Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE, in GUUE L. 315/1 – 56, del 14 novembre 2012.

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUUE L 94/1-64 del 28 marzo 2014.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in GUUE L 94/65-241, del 28 marzo 2014.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, in GUUE L 94/243-374 del 28 marzo 2014.

Decisioni

Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in GUCE L 242/1-15, del 10 settembre 2002.

Decisione 370/2005/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in GUUE L 124/1-3, del 17 maggio 2005.

Decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, in GUUE L 140/136-145 del 5 giugno 2009.

Altri atti e documenti delle istituzioni dell'Unione europea

1) Commissione europea

a) Atti esecutivi

Decisione 2013/162/UE della Commissione del 26 marzo 2013 che determina le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo dal 2013 al 2020 a norma della decisione n. 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 90/106-110, del 28 marzo 2013.

Regolamento 397/2012/UE della Commissione del 30 aprile 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il monitoraggio delle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove, in GUUE L 120/4-8, dell'1 maggio 2013.

b) Comunicazioni

Comunicazione della Commissione intitolata “I servizi di interesse generale in Europa”, doc. COM(96) 443, dell’11 settembre 1996

Comunicazione della Commissione, del 26 novembre 1997, intitolata "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità", doc. COM(97) 599.

Comunicazione della Commissione intitolata “Gli appalti pubblici nell’Unione europea”, doc. COM(98) 143, dell’11 marzo 1998.

Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, doc. COM(2000) 1, del 2 febbraio 2000.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma di azione per l'ambiente - Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010, doc. COM(2001) 31, del 24 gennaio 2001.

Comunicazione della Commissione, intitolata “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile”, doc. COM(2001) 264, del 15 maggio 2001.

Comunicazione interpretativa della Commissione intitolata “Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici, doc. COM(2001) 274, del 4 luglio 2001.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, intitolata “Relazione finale sul Libro verde ‘Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico’”, doc. COM(2002) 321, del 26 giugno 2002.

Comunicazione della Commissione intitolata “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione”, doc. COM(2002) 704, dell’11 dicembre 2002.

Comunicazione della Commissione intitolata “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso alla giustizia in materia ambientale”, doc. COM(2003) 624, del 24 ottobre 2003.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Libro bianco sui servizi di interesse generale, doc. COM(2004) 274, del 12 maggio 2004.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d’azione, doc. COM(2005) 658, del 13 dicembre 2005.

Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio “Tabella di marcia per le energie rinnovabili: Le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile”, doc. COM(2006) 848, del 10 gennaio 2007.

Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra, doc. COM (2008) 16, del 23 gennaio 2008.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo", intitolata “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”, doc. COM(2007) 725, del 20 novembre 2007.

Comunicazione della Commissione intitolata: “Efficienza energetica: conseguire l'obiettivo del 20%”, doc. (2008) 772, del 13 novembre 2008.

Comunicazione della Commissione, intitolata “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, doc. COM(2010) 2020, del 3 marzo 2010.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020”, doc. COM(2011) 21, del 26 gennaio 2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Piano di efficienza energetica 2011”, doc. COM(2011) 109, dell'8.3.2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050”, doc. COM(2011) 112, dell'8 marzo 2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance”, doc. COM(2011) 363, del 20 giugno 2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”, doc. COM(2011) 571, del 20 settembre 2011.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata

“Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo”, doc. COM(2012) 271, del 6 giugno 2012.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Rendere efficace il mercato interno dell’energia”, doc. COM(2012) 663, del 15 novembre 2012.

Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Sul futuro della cattura e dello stoccaggio del carbonio in Europa”, doc. COM(2013) 180, del 27 marzo 2013.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Quadro per le politiche dell’energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030”, COM(2014) 15, del 22 gennaio 2014.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Iniziativa per favorire l'occupazione verde: Sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro”, doc. COM(2014) 446, del 2 luglio 2014.

Comunicazione del presidente della Commissione europea di concerto con la vicepresidente Wallström, intitolata “Obiettivi strategici 2005-2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo Prosperità, solidarietà e sicurezza”, doc. COM(2005) 12, del 26 gennaio 2005, pp. 3-5 e p. 8.

c) Libri verdi

Libro verde della Commissione europea intitolato “Gli appalti pubblici nell’Unione europea: spunti di riflessione per il futuro”, doc. COM(96) 583, del 27 novembre 1996.

Libro verde della Commissione del 29 novembre 2000, "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico", doc. COM(2000) 769.

Libro verde sui servizi di interesse generale, doc. COM(2003) 270, del 21 maggio 2003.

Libro verde della Commissione intitolato "Sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti", doc. COM(2011) 15 del 27 gennaio 2011.

d) Proposte di atti legislativi

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio, doc. COM(2000) 839.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, doc. COM(2003) 522, del 24 ottobre 2003.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, doc. COM(2004) 2, del 25 febbraio 2004.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE +), doc. COM(2004) 621, del 29.9.2004.

e) Relazioni

Relazione della Commissione europea al Consiglio europeo di Laeken, intitolata "Servizi di interesse generale", doc. COM(2001) 598, del 17 ottobre 2001.

Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata “Relazione sui progressi nel campo delle energie rinnovabili”, doc. COM(2013) 175, del 27 marzo 2013.

f) Altro

Commission Working Document. Consultation on the Future of “EU 2020” Strategy, doc. COM(2009) 647, del 24 novembre 2009.

Commission Staff Working Document. Europe 2020 – Public Consultation: Overview of responses, doc. SEC(2010) 246, del 4 marzo 2010.

MEMO/11/43, intitolato “*Resource-efficient Europe*”, del 26 gennaio 2011.

SPEECH/12/194, del 16 marzo 2012, *Rio+20 - Making sure the future we want is the future we get*.

SPEECH/12/931, del 10 dicembre 2012, *The Imperative for, and Progress towards an Inclusive Green Economy*.

2) Consiglio europeo

a) Conclusioni del Consiglio europeo

Conclusioni del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010, doc. EUCO 7/10, del 26 marzo 2010.

Conclusioni del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, doc. EUCO 23/13, del 14 marzo 2013.

Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014, doc. EUCO 169/14, del 24 ottobre 2014.

Presidency Conclusions, Rodhes European Council, 2-3 December 1988, Annex I, Declaration on the Environment, doc. SN 4443/1/88.

b) Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001, doc. SN 200/1/01 REV 1.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, doc. SN 100/1/02 REV 1

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, 16-17 giugno 2005, doc. 10255/1/05 REV 1, del 15 luglio 2005.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, 8-9 marzo 2007, doc. 7224/07, Allegato I, del 9 marzo 2007.

c) Altro

Consiglio europeo di Bruxelles, 9 maggio 2006, doc. 10117/06.

3) Parlamento europeo

Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale (2006/2101(INI)), doc. P6_TA(2006)0380, del 27 settembre 2006, in GUUE C 306 E/277, del 15 dicembre 2006.

Risoluzione del Parlamento europeo intitolata “Verso una nuova strategia energetica per l'Europa 2011-2020”, doc. P7_TA(2010)0441, del 25 novembre 2010.

4) *Organi e agenzie dell'Unione europea*

AEA, *Towards a green economy in Europe EU environmental policy targets and objectives 2010–2050*, 2013.

ATTI E DOCUMENTI DELLE NAZIONI UNITE

Assemblea generale delle Nazioni Unite

Risoluzioni

UN General Assembly, Resolution n. 37/7, “*World Charter for the Nature*”, doc. n. A/RES/37/7, del 28 ottobre 1982.

UN General Assembly, Resolution 38/161, “*Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond*”, doc. n. A/RES/38/161, del 19 dicembre 1983.

UN General Assembly, Resolution 43/53, “*Protection of global climate for present and future generations of mankind*”, doc. A/RES/43/53, del 6 dicembre 1988.

UN General Assembly, Resolution 44/228, “*United Nations Conference on Environment and Development*”, doc. A/RES/44/228, del 22 dicembre 1989.

UN General Assembly, Resolution 47/191, “*Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Sustainable Development*”, doc. A/RES/47/191 del 29 gennaio 1993.

UN General Assembly, Resolution A/55/2, “*United Nations Millennium Declaration*”, doc. A/RES/55/2, dell’8 settembre 2000.

UN General Assembly, Resolution 64/236, “*Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development con la United Nations Conference on Environment and Development*”, doc. A/RES/64/236, del 31 marzo 2010.

UN General Assembly, Resolution 66/288, “*The Future We Want*”, doc. A/RES/66/288, dell’11 settembre 2012.

Altro

UN General Assembly, *Annex to the letter dated 6 August 2002 from the Permanent Representative of Bangladesh to the United Nations and the Chargé d’affaires a.i of the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations*, doc. A/57/329, del 31 agosto 2002.

UN General Assembly, *Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, First session, 17-19 May 2010, “Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as an analysis of the themes of the Conference”*, *Report of the Secretary-General*, doc. A/CONF.216/PC/2, del 1° aprile 2010

Altri atti e documenti delle Nazioni Unite

Governing Council of the United Nations Environment Programme, Twenty-fifth session of the Governing Council (Nairobi, 16-20 February 2009), “Global Ministerial Environment Forum Background paper for the ministerial

consultations Discussion paper presented by the Executive Director Globalization and the environment – global crises: national chaos? ”, doc. UNEP/GC.25/16.

Green Economy: A Transformation to Address Multiple Crises. An Interagency Statement of the United Nations System.

Joint Statement on behalf of Regional Commissions at the First Intersessional Meeting of UNCSD, New York, January 10 – 11, 2011.

OXFAM, UNEP, UNGC, WIR, Adapting for a Green Economy: Companies, Communities, and Climate Change. A Caring for Climate Report, 2011.

Report of the Secretary-General, Objective and themes of the United Nations Conference on Sustainable Development, doc. A/CONF.216/PC/7, del 22 dicembre 2010.

UNCTAD, Road to Rio+20: For a Development-led Green Economy, 2011.

UNDESA, A guidebook to the Green Economy Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low-Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications, 2012.

UNDESA, A Guidebook to the Green Economy Issue 2: exploring green economy principles, 2012.

UNDESA, A Guidebook to the Green Economy, Issue 4: A Guide to International Green Economy Initiatives, 2013.

UNDESA, The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development, 2012.

UNEMG, *Working towards a Balanced and Inclusive Green Economy: a United Nations System-wide Perspective*, 2011.

UNEP, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011.

United Nations Conference on Trade and Development, Background note prepared by the UNCTAD secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on “The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications”, 7-8 October 2010, Geneva, Switzerland, doc. UNCTAD/DITC/TED/2010/2.

WCED, “*Our Common Future*”, doc. n. A/42/427 del 4 agosto 1987.

Atti e documenti di conferenze delle Nazioni Unite

Agenda 21

Bali Action Plan, Decision 1/CP.13, doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1, del 14 marzo 2008.

Copenhagen Accord, Decision 2/CP.15, doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1, del 30 marzo 2010.

Draft of UN Rio+20 main text, del 2 giugno 2012.

Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Doc. A/CONF.199/20, del 26 agosto-4 settembre 2002.

Kyoto Protocol to the United Framework Convention on Climate Change, dell'11 dicembre 1997.

Rio Declaration on Environment and Development, doc. n. A/CONF.151/26 (Vol. I), del 19 agosto 1992.

Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, del 16 giugno 1972.

UN doc. A/CONF.199/8, del 9 agosto 2002, 70th Conference of the International Law Association, Held in New Delhi, India, 2-6 April 2002, consultabile in International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2: 211–216, 2002.

UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, del 25 giugno 1998.

United Nations Framework Convention on Climate Change, del 9 maggio 1992.

ALTRI TRATTATI INTERNAZIONALI

Air Transportation Agreement (“Open Skies”), concluso tra gli Stati Uniti d’America e gli Stati membri dell’(allora) Comunità europea il 25 aprile 2007, da un lato, e dagli Stati Uniti d’America e dall’(allora) Comunità europea, in GUUE L 134, del 25 maggio 2007, pp. 1 e ss., entrato in vigore il 30 marzo 2008 e modificato in seguito dalla decisione 2010/465/UE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell’Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, del 24 giugno 2010, concernente la firma e l’applicazione provvisoria del protocollo di modifica dell’accordo sui trasporti aerei tra gli Stati Uniti d’America, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro (GUUE L 223 del 25 agosto 2010 pp. 1-2).

Convention on International Civil Aviation (Chicago, 7 dicembre 1944).

Council of Europe, European Convention on Human Rights, 4 November 1950, as amended by Protocols Nos. 11 and 14 supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13.