

# I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale

di Fabio Ferraro

**Abstract:** *The main principles of EU environmental law* - The essay focuses on the principles of the European Union in environmental matters, which have gradually become established as the process of European integration has evolved. These principles are interpreted extensively by the Court of Justice and have a significant impact on EU and national policies. Some formal distinctions and classifications are highlighted, as well as their meaning and effectiveness. Finally, an inconclusive judgement is made on the future prospects of the Union's environmental principles, as the war in Ukraine threatens to weaken their concrete application.

**Keywords:** the environment, European Union, Green Deal, effectiveness, war in Ukraine.

## 1. Premessa

Dal Trattato di Roma ad oggi l'evoluzione e l'istituzionalizzazione della politica dell'Unione in materia ambientale ha portato alla progressiva affermazione di alcuni "grandi principi", la cui rilevanza si è accentuata notevolmente per effetto dell'avanzamento del processo di integrazione europea. In particolare, l'adozione del Green Deal denota la massima apertura dell'ordinamento dell'Unione ai principi ambientalisti, in quanto tale atto pone l'ambiente e lo sviluppo sostenibile al centro dell'agenda politica dell'Unione.

I principi di cui si discute rientrano nell'ambito dei principi del diritto dell'Unione, ma la tendenza ad utilizzarli sotto varie dizioni e con diversi significati induce a formulare talune classificazioni e distinzioni preliminari.

*In primis*, occorre chiarire che vi sono principi di carattere generale che, pur non potendo essere definiti propriamente ambientali, forniscono un contributo determinante per la politica dell'Unione in questo settore. Ne costituisce una delle migliori espressioni il noto principio di sussidiarietà, che ha trovato la sua prima declinazione nell'ordinamento comunitario proprio in questo settore, là dove segnala la necessità che la Comunità agisca nei limiti in cui gli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell'ambiente e della salute umana possano essere perseguiti in maniera più adeguata dal livello superiore (art. 25). Questo principio introdotto dall'Atto Unico Europeo ha rivestito - e tutt'ora riveste - un ruolo fondamentale nella creazione di una disciplina sovranazionale dell'ambiente, considerato che l'azione dell'Unione, per la portata e gli effetti, può risultare più idonea al

perseguimento di un determinato scopo rispetto a quella presa a livello statale, regionale e locale<sup>1</sup>. Sullo stesso piano si colloca il principio di proporzionalità, il quale impone alle istituzioni dell'Unione di adottare solo atti che «non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi»<sup>2</sup>. Le medesime considerazioni possono estendersi, evidentemente, ad altri principi di carattere generali, quali ad esempio, solo per citarne alcuni, quelli di solidarietà, di leale cooperazione e di non discriminazione.

Su un piano formalmente differente si collocano, invece, i principi specifici in materia ambientale, che sono posti a fondamento della politica dell'Unione, la quale deve mirare ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità nelle varie regioni d'Europa (art. 191, par. 2, TFUE). Si tratta di principi aventi natura e portata differenti, che risentono di una varietà di obiettivi perseguiti dall'Unione, ma che hanno in comune la tutela, diretta o indiretta, dell'ambiente.

All'interno di questa categoria di principi ambientali si possono poi distinguere quelli che trovano espressa enunciazione nei Trattati UE da quelli che si collocano al di fuori di essi o che comunque non sono in essi espressamente richiamati, pur se questa distinzione sembra rivestire scarsa rilevanza, poiché nel corso degli anni si è manifestata una generale tendenza a formalizzare questi principi nel diritto primario dell'Unione.

Si può fare un'ulteriore distinzione tra principi ormai consolidati, come ad esempio quelli indicati dall'art. 191 TFUE, e principi di nuova (o nuovissima) generazione, che sono emersi in modo compiuto solo recentemente, come ad esempio quello di non arrecare un danno significativo, o che potranno emergere con l'evoluzione tecnologica ed i cambiamenti della società.

Vi sono poi principi che hanno carattere omnicomprensivo (ad es. l'integrazione ambientale e lo sviluppo sostenibile), nel senso che abbracciano e includono gli altri principi ambientali. Questi principi, che vengono considerati anche come degli obiettivi o talvolta finanche dei valori, vanno tenuti distinti dai principi ambientali che hanno un contenuto più specifico e circoscritto (ad es. il principio chi inquina paga), sebbene tendano progressivamente ad espandersi ed abbiano comunque un carattere orizzontale.

Infine, si possono differenziare i principi che si inscrivono in una logica di intervento *ex ante* (ad es. il principio di precauzione) da quelli che vengono invece applicati *ex post* (ad es. il principio chi inquina paga). Questi ultimi, seppure soddisfacenti sul piano economico, implicano un danno alle risorse naturali dovuto all'inquinamento e, pertanto, risultano generalmente meno efficaci dei primi.

## 2. L'efficacia dei principi ambientali

---

<sup>1</sup> Cfr. M. Renna, *I principi in materia di ambiente*, in *Riv. Dir. Ambiente*, 2012, 70, il quale ha evidenziato che «la sussidiarietà è servita a far sì che la Comunità potesse attrarre verso l'alto e, di conseguenza, svolgere competenze normative che al livello più basso, ossia al livello degli Stati membri, non potevano essere o, comunque, non erano svolte adeguatamente, a motivo, in particolare, delle dimensioni degli obiettivi da realizzare e delle competenze da esercitare».

<sup>2</sup> Corte giust., sent. 9-6-2016, C-78-79/16, *Pesce*, p.to 48.

Una delle questioni più discusse, che verosimilmente continuerà ad animare il dibattito anche negli anni futuri, concerne l'efficacia dei principi peculiari della politica ambientale, che assume maggiore rilevanza, quanto meno dal punto di vista pratico-applicativo, rispetto alle precedenti distinzioni di carattere formale.

Questi principi possono avere un'efficacia differente: a volte costituiscono criteri di interpretazione, altre volte si traducono in regole specifiche contenute nel diritto derivato ovvero individuano i limiti all'esercizio dei poteri da parte dell'amministrazione nei confronti degli amministrati, altre volte ancora determinano la legittimità di un atto o comportamento di un'istituzione o organo dell'Unione o di uno Stato membro<sup>3</sup>.

È il caso di precisare che questi principi non sanciscono dei veri e propri diritti, poiché è difficile definire con precisione il loro contenuto. Come è stato ampiamente evidenziato in dottrina<sup>4</sup>, infatti, i principi in materia ambientale impongono degli obblighi ai pubblici poteri, dell'Unione e nazionali, e non attribuiscono dei diritti ai singoli, anche se la loro tutela si può collegare, in modo più o meno incisivo, ai diritti fondamentali.

Si tratta per lo più di principi che si caratterizzano per il loro elevato grado di generalità e di vaghezza, e talvolta sono privi di qualsivoglia formulazione, sì che il loro possibile campo di applicazione risulta piuttosto esteso ed indeterminato<sup>5</sup>. A ben vedere, soltanto il principio di non arrecare un danno significativo è stato recentemente introdotto nell'ordinamento dell'Unione da un regolamento ed è stato definito fin da subito in modo chiaro e puntuale.

Tre caveat sull'efficacia dei principi ambientali sono però necessari.

In primo luogo, una forma di attribuzione di diritti ai singoli si può rinvenire nel corpus normativo del diritto derivato dell'Unione, che può essere suddiviso: a) in atti adottati a protezione degli elementi naturali, come ad esempio a tutela dell'aria, del suolo o dell'acqua, b) in atti che disciplinano la gestione di elementi inquinanti, come i rifiuti e i rumori, e c) in discipline integrate, come direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Le norme di questi atti specificano il contenuto dei principi ambientali e possono essere provviste di effetto diretto, se chiare, precise e suscettibili di applicazione immediate, sì che il singolo può chiedere la disapplicazione delle disposizioni nazionali con esse contrastanti. A prescindere dall'efficacia diretta o meno delle norme dell'Unione che danno attuazione ai principi ambientali, il singolo può avvalersi altresì del rimedio generale del risarcimento dei danni se sussistono le condizioni definite dalla Corte di giustizia nella sentenza *Francovich*<sup>6</sup> e nella successiva giurisprudenza.

---

<sup>3</sup> Cfr. G. Tesaurò (a cura di P. De Pasquale-F. Ferraro), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, volume I, 2021, p. 170.

<sup>4</sup> Cfr., ad es., M. Onida, *Sub. art. 37*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 692.

<sup>5</sup> Cfr. M. Lombardo, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. Di Federico (ed), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011, M. Onida, cit., p. 692.

<sup>6</sup> Corte giust., sent. 19-11-1991, C-6-90 e 9/90.

In secondo luogo, la tutela dell'ambiente può consentire al giudice nazionale di sospendere temporaneamente la disapplicazione della norma interna in contrasto con una disposizione dell'Unione, sia pure in presenza di stringenti condizioni e solo in casi eccezionali. In particolare, la Corte di giustizia ha riconosciuto che "il giudice nazionale può limitare nel tempo, qualora il diritto interno lo consenta, eccezionalmente e caso per caso, taluni effetti di una dichiarazione di illegittimità di una disposizione del diritto nazionale, adottata in violazione degli obblighi previsti" da una direttiva, purché "tale limitazione risulti necessaria alla luce di considerazioni imperative connesse alla tutela dell'ambiente e tenuto conto delle specifiche circostanze della controversia sottoposta al suo esame"<sup>7</sup>.

In terzo luogo, la politica dell'Unione in materia ambientale, anche in virtù dell'affermazione di "grandi principi", rappresenta uno di quei settori nei quali si realizza il c.d. "effetto Bruxelles"<sup>8</sup>, vale a dire la capacità dell'Unione sia di imporre senza l'uso della forza i suoi standard alle imprese, in particolare alle multinazionali che trovano conveniente uniformare la loro produzione adottando un unico standard, sia di innescare cambiamenti legislativi e regolamentari in altre organizzazioni internazionali e Stati terzi. Peraltro, questa capacità di influenzare, *de jure e/o de facto*, la regolamentazione a livello mondiale in determinate materie, come quella ambientale, smentisce il giudizio negativo dell'Unione europea come organizzazione internazionale sostanzialmente irrilevante o comunque in declino sulla scena mondiale.

Per quanto rileva in questa sede, occorre interrogarsi, pertanto, se sia possibile un ripensamento della natura dei principi ambientali, anche in considerazione del suddetto effetto Bruxelles in questa materia e della progressiva affermazione di principi comuni negli ordinamenti degli Stati membri. Invero, è talmente considerevole l'azione dell'Unione che oggi si può parlare in termini più concreti di un diritto fondamentale dell'ambiente o, più semplicemente, di un diritto alla tutela dell'ambiente.

### 3. Lo sviluppo sostenibile e il principio di integrazione delle esigenze ambientali

Nel noto Rapporto Brundtland del 1987 lo sviluppo sostenibile viene definito come quel modello che "risponde alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità". Si ritiene che nel diritto dell'Unione lo sviluppo sostenibile non sia un principio, bensì un obiettivo che svolge il ruolo di fattore di riconciliazione tra esigenze divergenti<sup>9</sup>. Nei Trattati UE e TFUE lo sviluppo sostenibile non viene precisato nel suo significato, in quanto può assumere diversi significati e nascondere differenti aspirazioni<sup>10</sup>, ma è richiamato, in

---

<sup>7</sup> Corte giust., sent. 28-7-2016, C- 379/15, *Association France Nature Environnement*, p.to 43.

<sup>8</sup> A. Bradford, *Effetto Bruxelles: Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

<sup>9</sup> P. Thieffry, *Droit de l'environnement de l'Unione européenne*, Bruxelles, 2011, p. 134.

<sup>10</sup> Cfr. P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, 1/2022, p. 67.

effetti, come obiettivo fondamentale dell'Unione negli artt. 3 TUE, 21 TUE e 11 TFUE.

Quest'ultimo articolo stabilisce il principio di integrazione ambientale, che costituisce una declinazione dell'obiettivo di raggiungere uno sviluppo sostenibile, sancendo il passaggio da una politica ambientale dell'Unione europea essenzialmente incentrata sul perseguimento di obiettivi mirati e specifici ad una politica trasversale in grado di condizionare ogni azione dell'Unione, oltre che di colmare lacune per adattarsi alle mutevoli esigenze della società.

Nell'ordinamento comunitario il principio di integrazione è stato introdotto dall'Atto Unico europeo, con la previsione di una disposizione dedicata alla politica ambientale e alla definizione sia degli obiettivi che dei principi che avrebbero regolato detta materia (art. 130 R). In tal modo sono entrati a far parte del diritto comunitario i principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del «chi inquina paga», nonché «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente» sono diventate «una componente delle altre politiche della Comunità».

La formulazione del principio in esame è stata più volte modificata nel corso del tempo in modo da definire con maggiore chiarezza l'attitudine di questo principio a permeare le altre politiche comunitarie.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha collocato il principio di integrazione nell'art. 11 TFUE, vale a dire nel titolo dedicato alle disposizioni di applicazione generale, e ha disciplinato la politica ambientale negli articoli 191-193 TFEU. La previsione dell'art. 11 TFUE che stabilisce l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione deve essere letta ed interpretata alla luce degli obiettivi (primo paragrafo), dei principi (secondo paragrafo) e dei criteri (terzo paragrafo) espressi dall'art. 191 TFUE. L'art. 37 della Carta ha poi ripreso nella sostanza il contenuto dell'art. 11 TFUE e ha imposto l'integrazione nelle altre politiche dell'Unione della tutela ambientale e, quindi, della valutazione delle relative esigenze di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

L'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche dell'Unione non determina la loro applicazione incondizionata, bensì il loro contemperamento con la realizzazione degli altri obiettivi dell'Unione nell'ambito di un bilanciamento di interessi che ha ad oggetto la valutazione del possibile impatto derivante dalla loro applicazione al caso concreto<sup>11</sup>. È di chiara evidenza che questa tensione si può manifestare non solo con gli obiettivi economici, ma anche con quelli di carattere sociale, viste le possibili implicazioni negative della transizione ecologica sui tassi di occupazione in alcuni settori merceologici.

Ad ogni modo, l'efficacia della clausola orizzontale contenuta negli artt. 11 TFUE e 37 della Carta non è dissimile da quella delle altre disposizioni del diritto primario concernenti i principi ambientali. Invero,

---

<sup>11</sup> Cfr. F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020, 56; S. Kingston, *Integrating Environmental Protection and EU Competition law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, 2010, 788. S. Izzo, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006.

tale clausola stabilisce un principio di natura programmatica, anziché sancire un vero e proprio diritto fondamentale all'ambiente. In tal caso trova applicazione la nota distinzione tra diritti e principi contenuta nell'art. 52, par. 5, della Carta, in base alla quale i principi, come quello di integrazione ambientale, possono essere utilizzati dinanzi a un giudice solo a fini di interpretazione e del controllo di legalità degli atti, mentre i diritti sono direttamente invocabili dai singoli a tutela delle loro posizioni giuridiche. Tale orientamento è confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che non riconosce il diritto all'integrazione ambientale e, più in generale, la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale del singolo<sup>12</sup>. Non sembra trovare, invece, riscontro nel *case-law* dell'Unione la tesi secondo cui dall'art. 37 della Carta, pur non discendendo diritti individuali per i cittadini dell'Unione, deriverebbe un obbligo di *standstill*, il quale implicherebbe la possibilità per qualsiasi cittadino di contestare una determinata politica europea qualora essa abbia un impatto negativo sull'ambiente<sup>13</sup>.

Rimane ferma la possibilità di chiedere il risarcimento dei danni. Con riferimento ad una direttiva adottata a protezione della qualità dell'aria<sup>14</sup>, degne di nota sono le recenti conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, le quali hanno affermato che i valori limite per gli inquinanti nell'aria ambiente che non devono essere superati negli Stati membri e gli obblighi di migliorare la qualità dell'aria hanno lo scopo di conferire diritti ai singoli<sup>15</sup>. Ne consegue che i soggetti danneggiati possono chiedere un risarcimento del danno per violazione del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri, ma hanno l'onere di provare, oltre che la norma violata è preordinata a conferire diritti ai singoli, la sussistenza della violazione sufficientemente qualificata, da intendere come violazione grave e manifesta, e devono esplicitare il nesso eziologico tra la violazione e i danni che ne conseguono. Non appare tanto difficile dimostrare la seconda condizione (violazione sufficientemente qualificata) quanto la terza condizione (nesso eziologico), che nel caso di specie consiste nell'esistenza di un nesso causale diretto tra la violazione qualificata delle norme in materia di qualità dell'aria e i danni concreti alla salute. La persona lesa dovrebbe, ad esempio, allegare di aver soggiornato nel luogo inquinato per un periodo sufficiente a determinare una malattia e che quest'ultima sia la conseguenza dell'inquinamento subito.

#### 4. L'art. 191 TFUE e la definizione dei principi ambientali del diritto dell'Unione europea

---

<sup>12</sup> Cfr. L. Iapichino, *L'environnement en tant que droit individuel*, in J. Rideau (ed.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2001, p. 135.

<sup>13</sup> A. S. Versweyvelt, *Het standstill-beginsel inzake leefmilieu in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, Milieu- en Energierecht (MER)*, die Keure, Bruges, 2015, p. 3.

<sup>14</sup> Direttiva 2008/50/CE del P. E. e del Cons. relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

<sup>15</sup> V. le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Kokott il 5-5-2022, C-61/21, *JP c. Ministre de la Transition écologique e Premier ministre*.

I principi che regolano la politica ambientale dell'Unione europea sono principalmente espressi nel secondo paragrafo dell'art. 191 TFUE, il quale statuisce che tale politica si fonda sui principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». Tali principi sono qualificati come “fondamentali” in alcune sentenze della Corte di giustizia<sup>16</sup> e la medesima espressione viene utilizzata comunemente in dottrina, al fine di mettere in risalto la loro centralità per l'evoluzione della politica ambientale. I principi richiamati hanno un elevato potenziale di incidenza sulle scelte politiche da un duplice punto di vista. Per un verso, tali principi costituiscono un limite all'esercizio dei poteri delle istituzioni dell'Unione, fermo restando che queste ultime mantengono un ampio margine di discrezionalità nello scegliere le misure più idonee a perseguire gli obiettivi della politica ambientale<sup>17</sup>. Per altro verso, la Corte di giustizia ha interpretato rigorosamente gli obblighi imposti agli Stati membri in base alle direttive adottate in materia ambientale proprio sulla base dei principi definiti nell'art. 191 TFUE<sup>18</sup>.

#### 4.1 Il principio di precauzione

Il principio di precauzione, che è stato introdotto dal Trattato di Maastricht ed inserito nell'ambito dei principi che informano l'azione dell'Unione in materia ambientale<sup>19</sup>, sembra sintetizzabile nel motto “meglio prevenire che curare”, in quanto legittima l'adozione di misure di protezione dell'ambiente senza dover attendere che il danno si materializzi.

In realtà, questo principio di applicazione ex ante trova la sua origine nel diritto internazionale. Nel 1982 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva riconosciuto nella Carta mondiale della natura il principio di precauzione e nel 1992 la Dichiarazione di Rio aveva stabilito l'obbligo per gli Stati di non differire l'introduzione di misure adeguate a prevenire il degrado ambientale a causa dell'assenza di certezza assoluta sul rischio di un danno grave<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte giust., parere 6-12-2001, C-2/00; sent. 9-12-2008, C-121/07, *Commissione c. Francia*; sent. 4-3-2015, C-543/13, *Fipa Group*.

<sup>17</sup> In questi termini, v. Corte giust., sent. 15-12-2005, C-86/03, *Grecia c. Commissione*, p.to 88. Si veda anche sent. 14 -07-1998, C-284/95, p.to 37.

<sup>18</sup> Si veda, ad esempio, Corte giust., sent. 10-5-1995, C-422/92, *Commissione c. Germania*, sui rifiuti tossici o 2-10-2003, C-322/00, *Commissione c. Paesi bassi*, p.to 75 ss. Cfr. anche le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, del 20-11-2014, C-534/13, *Fipa Group*.

<sup>19</sup> Sulle origini e contenuto del principio, cfr., tra gli altri, A. Alemanno, *Le principe de précaution en droit communautaire*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2001, p. 917 ss.; N. de Sadeleer, *Environmental principles*, Oxford, 2002, 91 ss.; A. Trouche, *Le principe de précaution : entre unité et diversité*, in *Cahiers de droit Européen*, 2008, p. 279 ss.; L. Krämer, *EU Environmental law*, London, 2012; J. L. da Cruz Vilaça, *EU law and integration. Twenty Years of Judicial Application of EU law*, Oxford, 2014, p. 322 ss.

<sup>20</sup> Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo proclamata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, Riunita a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Secondo il Principio n. 15 «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto

I Trattati UE e FUE hanno adottato un approccio differente, poiché non contengono alcuna precisazione sul contenuto di questo principio e, più in generale, sui principi in materia ambientale. Per comprenderne il significato e la portata è quindi necessario riferirsi agli atti di diritto derivato dell'Unione, tipici ed atipici<sup>21</sup>, e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ne hanno esplicitato il contenuto.

A titolo esemplificativo, costituiscono un'applicazione concreta del principio in esame la direttiva sugli standard di qualità ambientale<sup>22</sup>, la direttiva quadro sulle acque<sup>23</sup>, la direttiva OGM<sup>24</sup> e la direttiva Habitat<sup>25</sup>, che forniscono una dimostrazione tangibile della rilevanza che tale principio ha acquisito nell'ambito dell'Unione.

Al tempo stesso, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha contribuito notevolmente allo sviluppo e all'estensione del principio in esame. In particolare, i giudici dell'Unione hanno considerato tale principio come «un principio fondamentale della protezione dell'ambiente»<sup>26</sup>, che conferisce al legislatore dell'Unione un maggiore potere nella definizione della politica in tema di tutela ambientale, consentendogli di agire non solo in chiave riparatoria, in attuazione del principio «chi inquina paga», o in chiave preventiva in ragione di un danno certo, ma anche per scongiurare la probabilità di un danno ambientale. Vale a dire che è possibile adottare delle misure protettive pur non essendo esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi<sup>27</sup>. In questa prospettiva, la Corte del Lussemburgo ha messo in risalto che il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive da parte del legislatore anche qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata di un rischio ambientale a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti<sup>28</sup>. Sta di fatto che occorre trovare un giusto equilibrio tra due opposte esigenze: da un lato, una misura non può essere fondata su un rischio puramente ipotetico,

---

per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale». Sul piano internazionale, il principio di precauzione è citato anche nella Dichiarazione di Rio, nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nella Convenzione sulla diversità biologica e nel Protocollo sulla Biosicurezza. Nel quadro dell'OMC il principio ha un significato molto concreto nell'ambito dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS) e nell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (Accordo TBT).

<sup>21</sup>V., in particolare, la comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 final.

<sup>22</sup> Direttiva 2008/105/CE del P.E. e del Cons. relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque.

<sup>23</sup> Direttiva 2000/60/CE del P.E. e del Cons. che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

<sup>24</sup> Direttiva 2001/18/CE del P.E. e del Cons. sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

<sup>25</sup> Direttiva 92/43/CEE del Cons. relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

<sup>26</sup> Corte giust., parere 6-12-2001, *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, p.to 29; Corte giust., sent. 9-12-2008, C-121/07, *Commissione c. Repubblica francese*, p.to 74.

<sup>27</sup> Corte giust., sent. 8-7-2010, C-343/09, *Afton Chemical*, p.to 61 s.

<sup>28</sup> Corte giust., sent. *Pesce*, cit., p.to 47. V. anche sentenza 17-12-2015, C-157/14, *Neptune Distribution*, p.to 81 e 82.

dall'altro, non si può aspettare fino a che il rischio sia dimostrato con certezza<sup>29</sup>.

Il principio di precauzione ha assunto nel tempo un carattere generale se solo si considera che esso è stato progressivamente esteso alla salute umana, animale o vegetale<sup>30</sup>. Si è pervenuti a tale conclusione considerato che la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale, così come definiti nel primo paragrafo dell'art. 191 TFUE<sup>31</sup>. Sicché, nel perseguire tale obiettivo deve essere rispettato il principio di precauzione, così come gli altri principi indicati nel secondo paragrafo e quello di integrazione ambientale<sup>32</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca l'approccio adottato dalla Commissione, che interpreta il principio di precauzione in maniera ampia ed estesa<sup>33</sup>, richiedendo, innanzitutto, una valutazione scientifica quanto più esauriente possibile del rischio ambientale, effettuata da gruppi di esperti, che descriva differenti scenari per compensare l'eventuale mancanza di dati scientifici, ivi compreso quello derivante dal comportamento omissivo da parte del legislatore<sup>34</sup>. Se anche il *rischio* ambientale si inquadra per definizione in un contesto di incertezza scientifica tale che non è possibile addurre prove decisive sulla realtà dello stesso e sulla gravità dei potenziali effetti nocivi, la giurisprudenza dell'Unione ha precisato che la sua sussistenza deve essere comunque sufficientemente documentata sulla base dei dati scientifici disponibili<sup>35</sup>. Tuttavia, è stato evidenziato che tale valutazione non è richiesta esplicitamente dall'art. 191 TFUE, e dunque non può essere considerata necessaria ai fini dell'adozione degli atti in materia ambientale, così come non è richiesta in altri contesti<sup>36</sup>. Non sembra però che si possa prescindere dai dati scientifici più affidabili e da più recenti risultati

---

<sup>29</sup> In questi termini, Avvocato generale Mischo, concl. 12-12-2002, C-192/01, *Commissione c. Danimarca*, p.to 101.

<sup>30</sup> V., ex multis, Corte giust., sent. 21-7-2011, C-15/10, *Etimine SA*, p.to 129, in cui la Corte ha statuito che il principio di precauzione deve essere applicato anche nel settore sensibile della protezione della salute umana, in virtù del combinato disposto degli articoli 114, par. 3, TFUE e 191, par. 1 e 2, TFUE.

<sup>31</sup> Così in Corte giust., sent. 5-5-1998, C-157/96, *National Farmers' Union e a.*, p.to 63 s. Sul punto cfr. J. L. da Cruz Vilaça, *op. cit.*, il quale sottolinea che la sentenza *National Farmer's Union* rappresenta la prima pronuncia in cui la Corte applica esplicitamente il principio di precauzione.

<sup>32</sup> Si veda la sentenza *National Farmer'*, cit., p.to 64, e sent. 5-5-2008, C-180/06, *Regno Unito c. Commissione*, p.to 100. In dottrina, cfr., in particolare, N. de Sadeleer, *op. cit.*, p. 110.

<sup>33</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, cit., p. 2, par. 3.

<sup>34</sup> Nella Comunicazione sul principio di precauzione, cit., la Commissione precisa che «la mancanza di prove scientifiche dell'esistenza di un rapporto causa/effetto, un rapporto quantificabile dose/risposta o una valutazione quantitativa della probabilità del verificarsi di effetti negativi causati dall'esposizione non dovrebbero essere utilizzati per giustificare l'inazione. Anche se il parere scientifico è fatto proprio solo da una frazione minoritaria della comunità scientifica, se ne dovrà tenere debito conto, purché la credibilità e la reputazione di tale frazione siano riconosciute» (p. 17).

<sup>35</sup> Così in Trib, sent. 11-9-2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health*, p.to 139 ss.; 9-09-2011, T-257/07, *Francia/Commissione*, p.to 76. V. anche Corte giust., sent. 18-06-2002, C-314/99, *Regno dei Paesi bassi c. Commissione*, p.to 26 ss.

<sup>36</sup> Si veda L. Krämer, *op. cit.*, p. 23.

della ricerca internazionale, anche per combattere la disinformazione e la diffusione di *fake news*.

Quanto alla questione dell'adeguamento delle misure adottate in base al principio di precauzione rispetto a nuovi dati scientifici, la Corte del Lussemburgo ha sottolineato la sussistenza di un obbligo che grava in capo alle istituzioni dell'Unione, in particolare sulla Commissione, cui spetta il potere di iniziativa, al fine di adeguare la normativa ai nuovi dati<sup>37</sup>.

Questo principio è destinato ad essere osservato anche in sede interpretativa<sup>38</sup> e si impone anche agli Stati nell'applicazione del diritto dell'Unione<sup>39</sup>, mentre non può essere invocato dai privati o dalle autorità nazionali al fine di escludere una normativa nazionale che non rientri nel cono d'ombra del diritto dell'Unione<sup>40</sup>.

È chiaro però che in base al principio di precauzione gli Stati membri possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità dei rischi, giacché sono legittimati a fissare uno standard di tutela più elevato rispetto a quello stabilito dal diritto dell'Unione, purché rispettino i principi fondamentali, come quello di non discriminazione, e non costituiscano un ostacolo al libero mercato<sup>41</sup>.

#### 4.2 Il principio dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente

Il principio di prevenzione rientra tra i principi fondamentali di tutela dell'ambiente<sup>42</sup>. Tuttavia, non è agevole distinguere con precisione il principio di precauzione da quello inerente alla tutela prevenzionistica, in quanto questi due principi talvolta sono richiamati congiuntamente, in modo pressoché fungibile. Come il principio di precauzione, infatti, il principio di prevenzione deve indirizzare la formazione del diritto derivato nel senso di indurre il legislatore dell'Unione e le istituzioni europee a introdurre strumenti giuridici che garantiscano *ex ante* l'elaborazione preventiva dei rischi e dei danni ambientali potenziali.

Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia tale principio è stato spesso evocato insieme al principio di precauzione, formando così un'endiadi che non consente di evidenziare la differenza dell'ambito di applicazione e della funzione concretamente assolta, al punto da indurre a pensare che non abbiano un contenuto autonomo l'uno dall'altro<sup>43</sup>. Eppure, sul piano scientifico i due principi mantengono una precisa diversificazione

---

<sup>37</sup> Corte giust., sent. 12-1-2006, C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, p.to 40.

<sup>38</sup> Corte giust., sent. 18-4-2002, C-9/00, *Palin Granit e Vehmassalon kansanterveysystön kuntayhtymän hallitus*, p.to 23.

<sup>39</sup> Corte giust., sent. 7-9-2004, C-127/02, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, p.to 44, 13-12-2007, C-418/04, *Commissione c. Irlanda*, p.to 254.

<sup>40</sup> Corte giust., sent. *Fipa Group*, cit., p.to 38.

<sup>41</sup> Cfr. J. L. da Cruz Vilaça, *op. cit.*, 336.

<sup>42</sup> Sentenza *Commissione c. Francia*, C-121/07, cit., p.to 74.

<sup>43</sup> Cfr., in particolare, L. Krämer, in *EU Environmental Law*, cit., p. 24.

anche sul piano funzionale, in quanto il principio dell'azione preventiva viene applicato quando il rischio ambientale è evidente.

L'attuazione del principio dell'azione preventiva si completa, in particolare, con l'applicazione del principio della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, che è stato largamente utilizzato in diversi atti dell'Unione, soprattutto in direttive. Tale principio può essere considerato espressione dei principi di autosufficienza e di prossimità ricavabili da convenzioni internazionali<sup>44</sup>, ed è finalizzato a garantire che le questioni concernenti l'inquinamento ed i danni ambientali vengano affrontate nel luogo in cui si verificano, di guisa che essi non si espandano ulteriormente e creino ulteriori danni. Esso si fonda sull'esigenza che siano impiegate tecnologie pulite e processi di produzione rispettosi dell'ambiente, idonei a impedire la realizzazione di danni ambientali.

### 4.3 Il principio «chi inquina paga»

Un ulteriore principio viene sintetizzato nella formula «chi inquina paga», la quale rappresenta una regola economica di allocazione dei costi connessi all'inquinamento ambientale. Esso obbliga colui che produce l'inquinamento a sopportare i costi dei riflessi negativi determinati dalla sua condotta, in quanto in mancanza del principio in esame tali costi verrebbero a gravare sull'intera collettività.

Il predetto principio è stato introdotto negli anni '70 dall'OCDE, segnatamente da due Raccomandazioni emesse rispettivamente nel 1972 e nel 1974<sup>45</sup>, mentre è comparso per la prima volta all'interno del Trattato istitutivo con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo e da allora la sua formulazione nel diritto primario è rimasta sostanzialmente invariata<sup>46</sup>.

Tale principio è alla base di molte direttive emanate in materia ambientale, che fanno esplicitamente (ad es. la direttiva sui rifiuti<sup>47</sup> o sull'acqua<sup>48</sup>) o implicitamente (ad es., la direttiva per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra) riferimento al meccanismo espresso da tale principio economico<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Corte giust., sent. 9-7-1992, C-2/90, *Commissione / Belgio*, p.to 35.

<sup>45</sup> Raccomandazione sui principi relativi agli aspetti economici delle politiche ambientali sul piano internazionale, [C(72)128] nonché Raccomandazione sull'applicazione del principio di chi inquina paga, [C(74)223].

<sup>46</sup> Le istituzioni comunitarie già nel 1975 avevano dato attuazione al suddetto principio con l'adozione della Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 e della connessa comunicazione della Commissione (Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 e Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa all'imputazione dei costi e all'intervento dei poteri pubblici in materia ambientale, entrambe in *GUCE* L194, p. 1). Cfr. H. Smets, *Le principe pollueur payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement ?*, in *Revue General de droit international Public*, 1997, p. 358.

<sup>47</sup> In base a tale definizione, nel caso ad esempio di un impianto industriale, l'inquinatore deve essere individuato nel soggetto che gestisce l'attività d'impresa. V., in particolare, l'art. 14 della Direttiva 2008/98/CE del P. E. e del Cons. relativa ai rifiuti.

<sup>48</sup> Direttiva 2000/60/CE del P. E. e del Cons. che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

<sup>49</sup> Direttiva 2003/87/CE del P.E. e del Cons. che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità.

Premesso che non è agevole definire con precisione il principio «chi inquina paga», si può affermare che tale principio assolve una triplice funzione nell'ambito dell'Unione europea, come ben sintetizzato dall'avvocato generale Léger nelle conclusioni relative al caso *Standley*<sup>50</sup>.

In primo luogo, in conformità alla formulazione proposta dall'OCDE, tale principio soddisfa una finalità preventiva, in base alla quale a colui che inquina possono essere attribuiti i costi connessi agli investimenti mirati alla prevenzione dei danni ambientali o comunque i costi relativi alle politiche volte a prevenire e combattere il peggioramento delle condizioni ambientali in senso lato.

In secondo luogo, il principio «chi inquina paga» può anche essere inteso nel senso che i soggetti inquinanti sono tenuti a corrispondere una somma, nella forma di tasse o imposte, che costituisca una contropartita a fronte dello svolgimento di un'attività inquinante. In questo caso il principio non si applica né con finalità preventiva né prettamente risarcitoria: esso è inteso a regolare il normale svolgimento di un'attività imponendo l'internalizzazione dei costi ambientali che il suo operare produce sulla collettività. Una simile funzione è assolta generalmente mediante il pagamento di una tassa, con la conseguenza che chi inquina viene in qualche modo autorizzato a svolgere un'attività inquinante<sup>51</sup>.

In terzo luogo, si è assegnato al medesimo principio anche una eventuale funzione di stampo riparatorio, in virtù del quale verrebbe imposto al responsabile dell'inquinamento l'obbligo di corrispondere il pagamento dei costi connessi alla riparazione del danno ambientale da questi provocato<sup>52</sup>.

Il principio qui inquina paga, declinato nelle sue differenti finalità (preventiva, regolatoria o riparatoria), si realizza principalmente attraverso l'adozione di norme vincolanti che definiscono un'integrale internalizzazione nel bilancio aziendale dei costi ambientali connessi allo svolgimento dell'attività produttiva<sup>53</sup>. Considerato che questo obiettivo non si è ancora realizzato, vuoi per motivi tecnici legati alla quantificazione e qualificazione delle conseguenze ambientali, vuoi per ragioni politiche e di mercato, si è deciso di utilizzare anche altri metodi per indurre le imprese a ridurre l'inquinamento. In particolare, sono venuti in rilievo gli aiuti di Stato, che possono essere concessi dagli Stati "allo scopo di creare incentivi individuali in modo da raggiungere livelli di tutela dell'ambiente superiori a quelli previsti dalle norme dell'Unione o per aumentare il livello di protezione ambientale in assenza di siffatte norme"<sup>54</sup>. Si noti però che l'utilizzo di questo strumento viene da molti criticato, in quanto implica la concessione in favore

---

<sup>50</sup> Conclusioni presentate il 29-4-1999, C-293/97, *Standley E.A.*, par. 87 ss.

<sup>51</sup> Così avviene per le tasse sui carburanti che inquinano l'atmosfera, le quali finiscono per colpire i consumatori.

<sup>52</sup> Direttiva 2004/35/CE del P.E. e del Cons. sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Cfr. Corte giust., sent. 24-6-2008, C-188/07, *Commune de Mesquer contro Total France SA e Total International Ltd.* Corte giust., sent. 24-6-2008, C-188/07, *Commune de Mesquer contro Total France SA e Total International Ltd.*

<sup>53</sup> In questi termini, v. F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, cit., p. 51.

<sup>54</sup> Trib. UE, sent. 16-01-2020, T- 257/18, *Iberpotash/ Commissione*, p.to 170.

del soggetto che inquina delle somme o delle agevolazioni che lo esonerano dal farsi carico dei costi ambientali a lui attribuiti e ciò determinerebbe una mancata corrispondenza tra i costi sostenuti dall'impresa e i danni ambientali dalla stessa provocati<sup>55</sup>. Si evidenzia poi il paradosso in virtù del quale la collettività con tale tecnica verrebbe a rispondere due volte dei costi derivanti dall'inquinamento determinato dall'impresa: sia in termini ambientali, dato che si realizzano comunque delle conseguenze sull'ambiente, sia in termini economici, nel senso di un minore introito delle tasse o di una concessione di risorse pubbliche che non vengono destinate ad altre finalità di interesse generale<sup>56</sup>.

Per completare il quadro, occorre evidenziare che in base al principio in esame i costi dovrebbero essere sopportati in via prioritaria da chi inquina, ma ciò non esonera gli Stati membri dalla propria responsabilità per i danni alla salute causati dalla violazione delle norme relative all'ambiente. In questa prospettiva, è stato riconosciuto che gli Stati sono tenuti a risarcire i danni, se autorizzano o non impediscono l'inquinamento atmosferico in violazione del diritto dell'Unione, in favore delle persone direttamente interessate da un superamento dei valori limite<sup>57</sup>. In una prospettiva analoga, sembra che stia progressivamente emergendo nel diritto dell'Unione un principio o un obiettivo di rispristino, che segna il passaggio della politica ambientale dell'Unione da un'azione di protezione e di salvaguardia della natura ad un'azione anche proattiva e di recupero della biodiversità e degli ecosistemi, la quale si traduce nell'imposizione agli Stati membri di obblighi vincolanti per prevenire e ridurre l'impatto delle catastrofi naturali<sup>58</sup>.

---

## 5. I nuovi principi adottati in materia ambientale: il principio di non arrecare un danno significativo

Tra i principi in materia ambientale di più recente introduzione nell'ordinamento dell'Unione non può non essere citato il principio di non arrecare un danno significativo (c.d. principio DNSH: "*do no significant harm*"), che si traduce, anche in tal caso, in una valutazione di conformità delle misure adottate dalle istituzioni europee e dagli Stati membri, in attuazione del diritto dell'Unione<sup>59</sup>. Tale principio è conosciuto soprattutto perché costituisce un limite al finanziamento delle misure nazionali introdotte attraverso i vari PNRR, assumendo estrema rilevanza nelle differenti fasi di attuazione, monitoraggio e controllo.

---

<sup>55</sup> Cfr. il documento *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning the International economic Aspects of Environmental Policies*, 1972, OECD, Paris, nonché K. Akimoto, T. Homma, J. Oda, F. Sano, K. Wada, R. Janssen, R. Steenblik, *Joint Working Party on Trade and Environment Promoting energy efficiency through trade*, Trade and Environment Working Paper n. 2011-07.

<sup>56</sup> In questi termini, v. F. Rolando, op. cit., p. 52.

<sup>57</sup> Avv. Gen. Kokott, conclusioni 5 maggio 2022, C- 61-21, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilité de l'État pour la pollution de l'air)*, p.to 81.

<sup>58</sup> V. ad es. Commissione europea, proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, Bruxelles, 22.6.2022, COM(2022) 304 final.

<sup>59</sup> F. Spera, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, p. 739.

Si ricorda che, a seguito della crisi economica determinata dalla pandemia, l'Unione europea ha introdotto uno strumento di finanziamento a favore degli Stati sulla base di determinate regole. Secondo quanto stabilito dal Dispositivo per la ripresa e resilienza<sup>60</sup>, le misure che possono essere finanziate dall'Unione devono rientrare in uno dei sei obiettivi definiti, di cui il primo è costituito proprio dalla salvaguardia dell'ambiente e dalla transizione verde (art. 3). Inoltre, è stabilito che alle misure che contribuiscono alla transizione verde, compresa la biodiversità, o alle sfide che ne derivano, debba essere dedicato almeno il 37% delle risorse stanziato. In questo senso, il Dispositivo realizza una piena applicazione del principio di integrazione, anche per ovviare alle critiche che erano state mosse dalla Corte dei Conti<sup>61</sup>.

A ben vedere, il Dispositivo per la ripresa e resilienza non stabilisce una definizione di questo principio, ma rinvia all'atto che lo ha effettivamente introdotto: il c.d. Regolamento Tassonomia<sup>62</sup>. Quest'ultimo regolamento è stato adottato per stabilire una nomenclatura unica, funzionale a definire un linguaggio comune, mirato ad agevolare la fiducia degli investitori in c.d. progetti ed attività economiche *green*.

Secondo il regolamento in esame, una attività è considerata ecocompatibile se non arreca un danno significativo ad uno dei sei obiettivi ambientali definiti dall'art. 9 e cioè: la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Per ognuno di essi, l'art. 17 descrive le attività che determinerebbero un danno significativo, chiarendo che l'impatto ambientale deve essere valutato tenendo conto dei prodotti e servizi forniti durante il loro intero ciclo di vita. Basti pensare, ad esempio, che l'articolo 17, lettera f), del Regolamento Tassonomia stabilisce che un'attività arreca un danno significativo alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi oppure se nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelle di interesse per l'Unione.

Al nuovo principio DNSH si deve riconoscere una più chiara incidenza e attitudine a condizionare le scelte politiche, in virtù dell'inserimento di regole puntuali nel Dispositivo per la ripresa e resilienza, nonché l'idoneità ad orientare le scelte delle imprese e i relativi investimenti considerata la funzione propria del Regolamento Tassonomia. Tuttavia, non si può non rilevare che la portata del principio in esame può risultare in contrasto con quella degli altri principi ambientali innanzi esaminati. Il principio di precauzione, quello dell'azione preventiva e lo stesso principio di integrazione sembrano ambire alla protezione dell'ambiente senza stabilire un limite di tollerabilità dell'inquinamento, là dove, il principio DNSH

---

<sup>60</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del P.E. e del Cons. che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>61</sup> Relazione speciale 22/2021, Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili.

<sup>62</sup> Regolamento (UE) 2020/852 del P. E. e del Cons. relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

assolve una funzione più tipicamente compromissoria che promozionale: le misure non devono arrecare un danno che, peraltro, per essere scongiurato deve essere *significativo*. Ne consegue che attraverso la descritta tecnica vengano implicitamente ammessi tutti gli altri interventi ancorché possano determinare un impatto ambientale negativo. Benché ognuno dei principi indicati renda necessario un bilanciamento di interessi confliggenti, in questo caso il punto di equilibrio sembra essere stato fissato piuttosto al ribasso.

## 6. Conclusioni non definitive sulle prospettive future dei principi ambientali

L'evoluzione del processo di integrazione europea si è accompagnata ad una progressiva valorizzazione dei grandi principi in materia ambientale, che hanno finito per influenzare, direttamente e indirettamente, le politiche dell'Unione europea e nazionali. Si tratta di principi caratterizzanti la politica ambientale, che tendono ad espandersi all'intero ordinamento dell'Unione, grazie anche all'interpretazione estensiva della Corte di giustizia.

Nondimeno, l'applicazione concreta di questi principi risente inevitabilmente delle nuove esigenze della società e delle situazioni emergenziali. Sotto questo profilo, attualmente la funzione dei principi ambientali assume un significato del tutto peculiare, in quanto rispecchia la solidarietà registrata nell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze economiche ed ambientali derivanti dall'emergenza pandemica e dall'aggressione russa in Ucraina. Tuttavia, non è ben chiaro in che direzione si muoverà nei prossimi anni la politica dell'Unione in materia ambientale e, conseguentemente, non è agevole prevedere l'applicazione concreta che verrà data ai principi in esame, poiché emergono dei segnali contraddittori e di incertezza. Per un verso, le istituzioni dell'Unione si propongono di aumentare la disponibilità di alternative al gas russo (biometano sostenibile, idrogeno rinnovabile), di espandere ulteriormente le energie rinnovabili e di adottare misure strutturali sul versante della domanda, ad esempio in materia di efficienza energetica, al fine di ridurre la dipendenza dell'Unione europea dal gas della Russia. Per altro verso, l'adozione di ulteriori misure restrittive e le reazioni della Russia, così come l'aumento in senso esponenziale dei costi delle bollette di luce e gas, potrebbero portare ad una rimodulazione degli obiettivi perseguiti ed al ripensamento di alcune scelte *green* (ad es. riutilizzo delle centrali a carbone europee, appena chiuse o destinate alla chiusura), ed il ricorso all'energia nucleare, che nei fatti sembra incoraggiato dalla Commissione europea con l'inserimento nella tassonomia europea e il riconoscimento della possibilità di ottenere investimenti pubblici. L'esigenza di rivedere le proprie scelte può essere determinata anche dal fatto che le energie rinnovabili e le altre iniziative avviate non sono in grado di garantire nel breve periodo l'autonomia energetica dell'Unione europea. A ciò si aggiunga che sono emerse differenze di vedute e posizioni contrastanti, che mettono in luce molteplici rivendicazioni nazionali rispetto all'azione unitaria delle istituzioni dell'Unione europea e rischiano di riflettersi negativamente sui principi ambientali, in quanto tali principi devono essere pienamente condivisi da tutti gli Stati membri. Al di là degli

obiettivi dichiarati, vi è quindi la fondata preoccupazione che venga arrestato l'avanzamento dei grandi principi in materia ambientale e indebolita la loro applicazione concreta nell'Unione europea.

Fabio Ferraro  
Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Napoli Federico II  
[fabio.ferraro@unina.it](mailto:fabio.ferraro@unina.it)