

# L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea

di Flavia Rolando

**Abstract:** *The implementation of the environmental integration principle in EU Law* - The principle of integration was introduced in the Treaty of Amsterdam (1997). Its revolutionary dimension consists in giving the environment a cross-cutting relevance, allowing it to influence all other policies. According to this principle 'environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities'.

To fully assess the different declinations of this principle and their impact on the achievement of sustainable development, it is necessary to examine the extent to which environmental requirements have a place in secondary legislation.

The purpose of this investigation is to verify the effective compliance of the principle of integration by the EU legislator as well as to define the possible consequences of its violation. Ex-post control and the role of the Court of Justice in verifying the respect of this principle will also be investigated. Finally, the effective considering of environmental requirements will also be examined in the context of the EU's responses to states of crisis such as that generated by the pandemic and the more recent conflict in Ukraine.

561

**Keywords:** Integration principle; EU environmental law; Environmental protection requirements

## 1. Premessa

L'introduzione del principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea ha segnato una svolta nel concetto di tutela ambientale. Alle azioni intraprese a tutela degli elementi naturali, come aria, acqua e suolo, oppure a quelle per la gestione di elementi inquinanti come i rifiuti, si è affiancata una politica trasversale, estesa a tutti i settori di intervento dell'Unione. La protezione dell'ambiente è stata così elevata da obiettivo a clausola orizzontale, in grado di condizionare in modo più o meno intenso tutte le altre politiche dell'Unione.

D'altronde, il perseguimento stesso della tutela ambientale avviene in maniera più efficiente attraverso un utilizzo virtuoso di tutti gli strumenti messi a disposizione, anche attraverso l'attribuzione di incentivi o grazie alle politiche di concorrenza. A tal proposito, è ormai consolidato il ricorso agli aiuti di Stato, mentre è rivolta un'attenzione crescente al contributo che può essere apportato dalla disciplina della concorrenza applicabile alle imprese. Il principale strumento attraverso il quale si sviluppa la politica dell'Unione europea in questo settore è comunque rappresentato dal *corpus* normativo.

L'adozione di atti di diritto derivato permette di stabilire dei comportamenti e degli standard obbligatori per tutti gli operatori presenti sul mercato comune. Ciò assicura un'uguaglianza nell'internalizzazione dei costi ambientali nel bilancio aziendale, attuando così il principio «chi inquina paga», e garantisce che le condizioni di concorrenza siano le medesime a prescindere dallo Stato membro in cui si svolge l'attività.

Il presente lavoro ricostruisce l'evoluzione ed il contenuto del principio di integrazione ambientale nei Trattati europei (par. 2) per poi valutarne l'effettiva incidenza sull'attività legislativa dell'Unione (par. 3). Naturalmente, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione sono tenuti al rispetto del principio di integrazione anche nell'adozione di atti aventi natura non legislativa, ma in questa sede ci soffermeremo soltanto sulla procedura legislativa e sugli atti che ne derivano.

È poi opportuno sottolineare che il principio in esame non regola solo la fase della formazione del diritto derivato, ma anche l'interpretazione ed applicazione di questi. L'effettività del principio di integrazione è, infine, strettamente connessa al sistema di reazione e di controllo predisposto nell'ordinamento dell'Unione europea nell'ipotesi di mancato rispetto dello stesso. Tale verifica è essenzialmente svolta dalla Corte di giustizia, cui è affidato il compito di valutare la legittimità degli atti dell'Unione a seguito di un ricorso di annullamento, di un rinvio pregiudiziale di validità o di una eccezione di invalidità. Si approfondirà, quindi, quali dovrebbero essere le conseguenze in caso di adozione di atti senza una adeguata valutazione delle implicazioni sull'ecosistema, precisando anche i limiti propri di questo tipo di valutazione. Più in generale, si definirà la portata del principio di integrazione nelle pronunce dei giudici dell'Unione (par. 4).

La diffusione della pandemia e lo scoppio della guerra in Ucraina hanno avuto un effetto determinante sull'andamento delle politiche europee, segnatamente, i propositi del *Green Deal* sono stati messi a dura prova dalla necessità di definire nuove strategie economiche. Si valuterà, quindi, l'effettiva applicazione del principio di integrazione in tempi di crisi, e in particolare nella rielaborazione delle varie politiche in ragione degli effetti del *lock down* e delle conseguenze derivanti dalle interruzioni o dal possibile arresto delle forniture di gas e petrolio dalla Russia (par. 5).

## 2. Le coordinate del principio di integrazione delle esigenze ambientali

Il principio di integrazione è stato introdotto all'interno del Trattato istitutivo con l'Atto Unico europeo e la sua formulazione è stata modificata nel corso del tempo<sup>1</sup>. Il Trattato di Lisbona, poi, ha ridefinito la sua sistemazione nell'ambito del Trattato. Oggi, infatti, l'art. 11 TFUE è collocato nel titolo dedicato alle norme di applicazione generale e segue gli articoli che definiscono le altre esigenze orizzontali. Secondo tale

---

<sup>1</sup> Si confronti l'art. 15 dell'Atto Unico europeo. Per una ricostruzione anche storica del principio di integrazione, si veda, tra gli altri, M. Wasmeier, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2001, 159 ss. e J. H. Jans, *Stop the integration principle?*, in *Fordham International Law Journal*, 2010, 1533 ss.

disposizione «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Per esigenze ambientali devono intendersi l'insieme degli obiettivi e dei principi espressi nell'art. 191 TFUE. Anche nell'attuazione di tutte le politiche ed azioni dell'Unione dovranno, quindi, essere considerati il principio di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria dei danni alla fonte nonché il principio «chi inquina paga». Inoltre, l'Unione dovrà *tener conto* dei criteri enumerati oggi nel terzo paragrafo dell'art. 191 TFUE<sup>2</sup>.

*Integrare* le esigenze ambientali significa contemperare le istanze connesse alla tutela dell'ambiente con la realizzazione degli altri obiettivi dell'Unione<sup>3</sup>. A nostro parere, il principio in esame non impone di anteporre sistematicamente le necessità connesse alla protezione dell'ambiente<sup>4</sup>, ma determina l'obbligo di effettuare un bilanciamento tra i vari interessi. Ne deriva che tra le varie possibili soluzioni dovrà essere privilegiata quella che consideri anche le istanze ambientali e, tra quelle che realizzano nel contempo l'obiettivo della politica principale e la tutela dell'ambiente, dovrà essere preferita quella più ecocompatibile possibile. Nell'ipotesi in cui prevalgano altre esigenze e quindi non venga adottata l'azione migliore dal punto di vista ambientale, e dunque in caso di azioni anche potenzialmente nocive, tale scelta dovrà essere giustificata dall'importanza della realizzazione dell'obiettivo primario e soprattutto dall'impossibilità di attuarlo in maniera ponderata.

L'ambiente ha poi ricevuto una forma di tutela anche nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: secondo l'art. 37 della Carta, infatti, «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». I redattori della Carta non hanno compiuto un significativo passo in avanti, dal momento che non è stato introdotto un diritto fondamentale all'ambiente,

---

<sup>2</sup> Secondo il terzo paragrafo dell'art. 191 TFUE, l'Unione deve tener conto «dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni».

<sup>3</sup> In proposito, sono state avanzate tre possibili interpretazioni. Secondo la prima, considerata la più debole, in virtù del principio di integrazione le esigenze ambientali devono essere semplicemente prese in considerazione, lasciando una ampia discrezionalità sull'adeguamento o meno della decisione da assumere. In base alla seconda interpretazione, il principio in esame comporta l'obbligo di scegliere l'opzione che sia la *most environmentally friendly* tra le varie soluzioni possibili. Infine, in base alla terza interpretazione, la più pervasiva, le esigenze ambientali devono essere considerate come prioritarie anche nell'ambito delle altre politiche dell'Unione e devono essere sempre preferite rispetto a tutti gli altri obiettivi potenzialmente in conflitto. Si veda in merito S. Kingston, *Integrating Environmental Protection and EU Competition law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, 2010, 788.

<sup>4</sup> Così anche l'Avvocato generale Bot nelle conclusioni dell'8-5-2013, c-204-208/12, *Essent Belgium NV*, pt. 97. Nello stesso senso M. Wennerås, *Towards an ever greener Union? Competence in the field of the environment and beyond*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2008, 163.

magari traendo ispirazione dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>5</sup>. Tantomeno hanno tratto autonomamente ispirazione dalle tradizioni costituzionali comuni, rilevando ad esempio che alcune tra esse sanciscono un diritto soggettivo all'ambiente<sup>6</sup>. D'altronde, è pur vero che nella giurisprudenza della Corte di giustizia non era possibile rinvenire un'affermazione del diritto all'ambiente o comunque della tutela dell'ambiente come diritto fondamentale del singolo<sup>7</sup>. È nata, così, una disposizione che, anche in virtù dell'interpretazione conferitale, appare non idonea ad attribuire un diritto ai singoli<sup>8</sup>, non introduce il diritto a vivere in un ambiente che abbia delle particolari qualità e che tantomeno richiama obblighi ambientali già definiti anche nel diritto dell'Unione europea, come quelli stabiliti con la Convenzione di Aarhus, che si traducono, in particolare, nel diritto di accesso alle informazioni ambientali, nel diritto di partecipare all'assunzione delle decisioni ambientali e nel diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>9</sup>.

Sebbene l'art. 37 della Carta sembri utilizzare dei parametri più ambiziosi nella determinazione del bilanciamento tra le varie politiche dell'Unione ed il perseguimento della tutela dell'ambiente in senso ampio<sup>10</sup>,

---

<sup>5</sup> La Corte EDU ha infatti interpretato l'art. 8 della CEDU nel senso che esso trova applicazione nelle questioni relative all'ambiente, sia nei casi in cui l'inquinamento è direttamente causato dallo Stato, sia che quest'ultimo abbia una responsabilità in termini di omissione per l'assenza di una normativa adeguata a disciplinare l'attività dei privati. ECHR, *Tatar c. Romania*, 67021/01, 27-1-2009, pt. 87. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte EDU in materia si veda, tra gli altri, J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, Parigi, 908 ss. nonché A. Saccucci, *La protezione dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (cur.), *La tutela dei diritti umani in Europa: tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010.

<sup>6</sup> In proposito si veda M. Lombardo in *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. Di Federico (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011, nonché la ricognizione offerta da M. Onida nel commento all'Art. 37, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 692 s.

<sup>7</sup> Si veda, in particolare, L. Iapichino, *L'environnement en tant que droit individuel*, in J. Rideau (ed.), *Les droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2001, 135 e la giurisprudenza *ivi* citata.

<sup>8</sup> Lo stesso Parlamento europeo in *European Parliament, Freedom, Security and Justice: an Agenda for Europe* ha sottolineato che si tratta di "un obiettivo politico e non di un diritto vincolante". Sul punto si rinvia a N. De Sadeleer, *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases*, in *Nordic Journal of International Law*, 2012, 44. L'Autore riporta anche che, secondo l'EU Network of Independent Experts of Fundamental Rights Interpretation, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali costituisce un principio e non un diritto. Dello stesso avviso anche M. Onida in *Art. 37*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit., nonché E. Morgera, G. Marìn Duràn, *Art. 37* in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, 991. Si veda anche F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in questo *Numero Speciale della Rivista DPCE*.

<sup>9</sup> E. Morgera, G. Marìn Duràn, *Art. 37* in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2014, p. 984.

<sup>10</sup> Di questo avviso anche F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, 82. In effetti, la disposizione ha introdotto una più precisa citazione di due degli obiettivi in materia di tutela dell'ambiente espressi dall'art. 191

di fatto anche questa disposizione non esprime una anteposizione delle istanze ambientali né una considerazione autonoma delle stesse, ma un contemperamento con gli altri obiettivi che caratterizzano le politiche e l'azione dell'Unione. Dunque, la riaffermazione nell'ambito della Carta dei criteri che devono essere rispettati dal legislatore dell'Unione nell'elaborazione delle politiche dell'Unione europea non sembra conferire ulteriori strumenti alla Corte di giustizia ai fini della valutazione della loro validità<sup>11</sup>. Sotto questo punto di vista, sembra che non assuma alcuna rilevanza la formulazione parzialmente differente del principio stabilito nella Carta rispetto alla disposizione del Trattato.

### 3. Il rispetto del principio in esame da parte del legislatore dell'Unione

La Commissione ha propugnato l'applicazione del principio qui in esame in numerose comunicazioni<sup>12</sup> e nel contesto dei programmi di azione in materia ambientale.

L'attuazione del principio di integrazione delle esigenze ambientali nell'adozione degli atti dell'Unione nell'ambito delle altre politiche europee si realizza innanzitutto grazie alla valutazione dell'impatto ambientale operata dalle istituzioni nel corso della procedura legislativa.

Tale studio deve essere effettuato, in primo luogo, dalla Commissione europea nella fase di redazione della proposta normativa. Gli elementi principali su cui si è basata questa analisi sono poi riportati nella valutazione d'impatto, il documento di lavoro che accompagna la proposta della Commissione nella forma di un SWD (*Staff Working Document*).

La Commissione ha introdotto e recentemente modificato le *Better Regulation Guidelines*<sup>13</sup>, che mirano a conseguire una migliore governance

---

TFUE, peraltro, di due propositi che, tra gli altri, sembrano avere un contenuto meno vago. Da un lato, la definizione di un elevato livello di tutela non determina l'obbligo per il legislatore dell'Unione di adottare la scelta più rispettosa dell'ambiente in assoluto ma costituisce comunque un vincolo nell'esame delle varie opzioni dal punto di vista ambientale. Dall'altro, il *miglioramento della qualità dell'ambiente* consente di adottare «una prospettiva dinamica ed evolutiva che non si limita alla conservazione dello *status quo*». Così B. Nascimbene, in B. Nascimbene, L. Garofalo, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, 35.

<sup>11</sup> In effetti, i giudici del Lussemburgo, interrogati sulla legittimità dell'art. 3, par. 3, della direttiva 2001/42 con riferimento all'art. 191 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, hanno di fatto effettuato la loro valutazione sulla sola base dell'art. 191 TFUE. Si veda Corte giust., sent. 21-12-2016, C-444/15, *Italia Nostra Onlus*. Ugualmente l'Avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni presentate l'8-9-2016, aveva condotto l'esame di validità sulla sola base dell'art. 191 TFUE.

<sup>12</sup> Per una rassegna delle comunicazioni in cui la Commissione si è espressa a proposito del principio di integrazione si rinvia a L. Krämer, *The Genesis of EC Environmental Principles* in R. Macrory (Eds.), *Principles of European Environmental Law*, Groningen, 2004, 34 ss. Si veda in particolare la Comunicazione della Commissione *Integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea*, COM/2004/0130 def.

<sup>13</sup> Commission staff working document *Better Regulation Guidelines*, SWD (2021) 305 e *Better regulation toolbox*, entrambi disponibili online in

europea e *ancorare* lo sviluppo sostenibile all'elaborazione delle politiche dell'Unione, attraverso un esame congiunto degli impatti economici, sociali e ambientali<sup>14</sup>. A tal fine, la Commissione ha chiarito che la valutazione d'impatto esamina i problemi da affrontare, gli obiettivi da raggiungere, i possibili compromessi da considerare, le opzioni di intervento e i loro potenziali impatti. In particolare, essa deve essere eseguita per le iniziative che possono avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo o che comportano una spesa significativa, ed in ogni caso quando la Commissione ha la possibilità di scegliere tra diverse opzioni politiche. La definizione degli indicatori dell'impatto ambientale è ben più articolata rispetto alle precedenti versioni della Better Regulation e includono dei riferimenti precisi agli obiettivi del Green Deal oltre al principio di non arrecare un danno significativo<sup>15</sup>.

Nei fatti, in molti casi, nelle valutazioni di impatto fin ora eseguite non vi è alcun riferimento agli effetti ambientali della proposta. Ciò può essere dovuto all'inesistenza di un impatto ambientale dell'azione dell'Unione o per l'estraneità della materia<sup>16</sup> o perché si ritiene che la disciplina nel caso specifico non determini particolari effetti<sup>17</sup>. Tuttavia, tali casi si stanno gradualmente riducendo dal momento che, anche solo indirettamente, sta crescendo sempre più l'attenzione ad aspetti ambientali in ogni settore. Vi sono poi valutazioni di impatto in cui l'esame dei possibili effetti ambientali non è approfondito, ma comunque sinteticamente riportato<sup>18</sup>.

Si noti che l'analisi è invece più elaborata in caso di azioni ambientali<sup>19</sup> o di valutazioni di impatto che accompagnano direttive adottate sulla base

---

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).

<sup>14</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM (2019)178.

<sup>15</sup> Si veda il Tool #36 del Better regulation toolbox, cit. Per delle considerazioni sul principio di non arrecare un danno significativo si rinvia al paragrafo 5.

<sup>16</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, la valutazione d'impatto SEC/2011/0598 che accompagna la Proposta di Regolamento del P.E. e del Cons. relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali, COM (2011) 285, in cui la Commissione afferma che «*The enforcement of new IPR at the border is not expected to have a significant social and environmental impact*».

<sup>17</sup> Si veda, tra gli altri, Commission staff working document impact assessment accompanying the document proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on appliances burning gaseous fuels, SWD/2014/0151.

<sup>18</sup> Si veda, ad esempio, il Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto SEC(2011) 1589 che accompagna il documento Proposta di Direttiva sull'aggiudicazione di contratti di concessione COM(2011) 897 def. Si veda anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della relazione sulla valutazione dell'impatto SEC(2011) 1586 che accompagna la Proposta di direttiva in materia di appalti pubblici e la Proposta di direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori operanti nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali COM(2011) 896 def.

<sup>19</sup> Si veda, tra gli altri, il Documento di lavoro dei servizi della Commissione sintesi della valutazione d'impatto SEC(2011) 1598 che accompagna la Comunicazione della Commissione *Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP)* COM(2011) 899 def o anche il Commission staff working document - Impact assessment - Document accompanying the package of implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020 - COM(2008) 16.

dell'art. 192 TFUE. Tuttavia, in tal caso non si può parlare di applicazione del principio di integrazione in senso stretto, dato che l'obiettivo principale dell'atto è proprio quello di contribuire alla tutela dell'ambiente. Ugualmente, in varie proposte adottate in materia di ravvicinamento delle legislazioni, considerando anche che in virtù dell'art. 114 TFUE quelle in materia ambientale devono essere basate su un livello di protezione elevato, la valutazione di impatto riporta analiticamente le considerazioni ambientali<sup>20</sup>. È poi possibile rilevare come le politiche in materia di agricoltura, pesca o trasporti siano ormai uno strumento anche diretto per la realizzazione di finalità ambientali.

Le valutazioni espresse dalla Commissione non sono, ovviamente, vincolanti per le altre istituzioni coinvolte nella procedura di adozione dell'atto. Tuttavia, queste costituiscono una base di partenza per l'instaurazione del dibattito politico in materia<sup>21</sup> nonché per un eventuale approfondimento scientifico delle conseguenze ambientali di una determinata opzione politica.

In ogni caso, ai fini della valutazione del rispetto del principio di integrazione, si ritiene che tali documenti non possano essere autonomamente impugnati nel caso in cui non riportino una adeguata valutazione ambientale, dal momento che non sono degli atti né definitivi né vincolanti. Tuttavia, come si vedrà meglio nel successivo paragrafo, i suddetti documenti potrebbero costituire un valido supporto nel convincimento della Corte nell'ambito di un eventuale giudizio di annullamento dell'atto definitivo adottato dalle istituzioni al termine del procedimento legislativo. Proprio tali documenti dimostrano se vi è stato o meno un adeguato esame delle istanze ambientali, quantomeno, nell'atto che avvia il procedimento legislativo.

È significativo che, per procedere alla corretta interpretazione di un atto, in vari casi gli Avvocati generali si sono riferiti espressamente alle valutazioni d'impatto<sup>22</sup> come anche agli studi preliminari<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Ci si riferisce alla base giuridica definita dall'art. 114 TFUE. Si veda a titolo di esempio la valutazione di impatto di accompagnamento alla Proposta di direttiva relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia COM(2008) 399 final, SEC(2008) 2115, che ha portato all'adozione della Direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.

<sup>21</sup> In proposito si veda il pt. 71 delle conclusioni presentate dall'Avvocato generale Kokott il 23-12-2015, C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Limited*.

Si consideri, poi, che secondo l'art. 114, par. 3 TFUE il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, «cercheranno» di conseguire un elevato livello di tutela ambientale. Suscita qualche perplessità il differente grado di impegno che grava sulle istituzioni. In particolare, è difficile immaginare l'eventuale sindacabilità in sede giurisdizionale sul non aver cercato di conseguire questo obiettivo.

<sup>22</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Saugmandsgaard Øe presentate il 28-2-019, C-682/17, *ExxonMobil Production Deutschland GmbH contro Repubblica federale di Germania*, pt. 44.

<sup>23</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Tanchev presentate il 23-11-2017, C-541/16, *Commissione c. Danimarca*.

#### 4. Il principio di integrazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Il principio di integrazione, nella parte in cui dispone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, svolge i suoi effetti sia sulla formazione degli atti di diritto derivato che sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Tale principio è quindi innanzitutto rivolto alle istituzioni cui è affidato il potere legislativo e definisce a loro carico un vero e proprio obbligo giuridico<sup>24</sup>. Dunque, in ogni procedimento che porta all'adozione di nuovi atti normativi che possano avere effetti sull'ecosistema, devono essere valutate le conseguenze ambientali in termini positivi e negativi e di queste si deve tener conto nella scelta politica. In proposito, l'Avvocato generale Jacobs, nelle conclusioni relative al caso *PreussenElektra*, ha sostenuto che il principio di integrazione non ha carattere meramente programmatico ma impone obblighi giuridici<sup>25</sup>. Del resto, la Corte di giustizia ha affermato sin dalla sentenza *Grecia c. Consiglio* che la disposizione in esame riflette il principio secondo cui qualsiasi misura comunitaria deve rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente<sup>26</sup>.

Il sistema di verifica del principio in esame è essenzialmente affidato alla Corte di giustizia, che valuta la legittimità degli atti dell'Unione a seguito di un ricorso di annullamento, di un rinvio pregiudiziale di validità o di una eccezione di invalidità. I giudici verranno chiamati a valutare se sussiste il vizio di violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero a esaminare la "legalità interna" dell'atto e dunque del contenuto materiale dello stesso<sup>27</sup>.

Dal momento che il principio di integrazione non impone l'anteposizione sistematica delle istanze ambientali rispetto a quelle di ordine economico e sociale, ma la considerazione delle stesse, esso incide limitatamente sul grado di discrezionalità rimesso al legislatore dell'Unione sia nella valutazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, così come stabilito dall'art. 11 TFUE, sia nella ricerca di un elevato livello di tutela così come sancito dall'art. 37 della Carta<sup>28</sup>. In ossequio al limite che la Corte di giustizia da sempre rispetta nell'esame delle circostanze politiche, economiche e sociali che hanno indotto le istituzioni ad adottare un

---

<sup>24</sup> Si veda in particolare il par. 231 delle Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, presentate il 26-10-2000, C-379/98, *PreussenElektra*. Sul carattere obbligatorio della norma si veda anche N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014, 25 s.

<sup>25</sup> Si veda in particolare il par. 231 delle conclusioni presentate nel caso, *PreussenElektra*, cit.

<sup>26</sup> Corte giust., sent. 29-3-1990, C-62/88, *Grecia c. Consiglio*, pt. 20.

<sup>27</sup> In proposito si veda R. Adam, A. Tizzano, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2017, 289 ss.; Così anche A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt (eds.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, p. 179.

<sup>28</sup> Si veda Corte giust., sent. 22-6-2017, C-549/15, *E.ON Biofor Sverige*, pt. 50. In merito alla discrezionalità del legislatore sulla valutazione delle varie esigenze ambientali e sul fatto che non debba essere garantita necessariamente la miglior tutela possibile si veda Corte giust., sent. 14-07-1998, c-341/95, *Bettati*.

determinato atto, ne deriva che l'illegittimità dello stesso sarà pronunciata solo in caso di errore manifesto nella scelta dei presupposti di fatto o nella valutazione giuridica<sup>29</sup>.

Una simile ipotesi ricorrerà, ad esempio, nel caso in cui nella valutazione di impatto che accompagna le proposte della Commissione non vi sia alcun riferimento agli effetti ambientali. In tal caso, infatti sussisterebbe una manifesta violazione degli articoli sopra citati dal momento che una integrazione delle esigenze ambientali non è stata eseguita a monte nell'atto preparatorio e, quindi, si determina una invalidità a cascata dell'atto normativo adottato sulla sua base<sup>30</sup>. Tale conclusione si ritiene che non sia sylvita dal fatto che la Commissione ha limitato il valore giuridico delle linee guida sulla Better Regulation a mere *istruzioni interne*<sup>31</sup>. L'istituzione europea non sarà probabilmente tenuta a seguire tutti gli elementi che sono lì specificati, ma è evidente che una valutazione ambientale deve essere comunque eseguita.

Inoltre, si ritiene che la violazione del principio di integrazione delle esigenze ambientali dovrebbe ricorrere anche nel caso in cui l'assunzione di una determinata scelta, non preferibile dal punto di vista ambientale, non sia stata adeguatamente giustificata.

In realtà, non si è formata una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia sul punto, probabilmente in ragione delle difficoltà che si configurano nell'accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>32</sup>.

Oltre la procedura di adozione degli atti, il principio di integrazione, in quanto principio generale dell'ordinamento dell'Unione europea, deve orientare l'interpretazione delle disposizioni dei Trattati così come delle norme di diritto derivato<sup>33</sup>. Anche nell'interpretazione e applicazione degli atti di diritto derivato, in effetti, si dovrà tener conto delle esigenze ambientali, e dunque dei principi che regolano questa materia quali il principio di precauzione, di azione preventiva, di correzione alla fonte e «chi

---

<sup>29</sup> Si veda Corte giust., sent. 14-7-1998, C-284/95, *Safety Hi-Tech*, pt. 37., e quanto sostenuto dall'Avvocato generale Léger nelle conclusioni presentate il 3-2-1998 nella relativa causa, pt. 72 s., nonché le sentenze, *Bettati*, cit., pt. 35, *Associazione Italia Nostra Onlus*, cit., pt. 46.

In dottrina si vedano, tra gli altri, N. Dhondt, *Integration of environmental protection in other EC policies*, Groeningen, 2003, 120; K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, London, 2006, 308; M. Condinanzi, R. Mastroianni, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt (eds.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, cit., 384; F. Munari, L. Schiano di Pepe, cit., 82 s.

<sup>30</sup> In tal senso si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed presentate il 26-1-2006, C-161/04, *Repubblica d'Austria c. Parlamento europeo Consiglio dell'Unione europea*, pt. 57 ss.

<sup>31</sup> Commission staff working document Better Regulation Guidelines, p. 3. Sul punto si veda anche K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, London, 2006, 308.

<sup>32</sup> Sul punto si veda I. Anrò, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus*, in *federalismi.it* e si permetta di rinviare a F. Rolando, *La tutela del diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale nell'Unione*, in Studi in onore di G. Tesauero, Napoli, 2014 e alla dottrina *ivi* citata.

<sup>33</sup> Sul punto si veda più diffusamente F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

inquina paga». Tali principi da sempre regolano l'attività ermeneutica della Corte, in particolare nell'interpretazione degli atti adottati sulla base giuridica dedicata all'ambiente.

Più in generale, come affermato anche dall'Avvocato generale Jacobs nelle conclusioni rese nel caso *PreussenElektra*, le preoccupazioni ambientali devono essere tenute in *particolare considerazione* nell'interpretazione delle norme del Trattato. A maggior ragione il principio di integrazione dovrà orientare l'interpretazione degli atti di diritto derivato<sup>34</sup>. D'altronde, è noto che la Corte di giustizia, sin dalla sentenza *ADBHU*<sup>35</sup>, ha qualificato la tutela dell'ambiente come uno scopo di interesse generale, che può limitare l'applicazione delle regole poste a tutela del mercato interno<sup>36</sup>.

Il principio in esame è destinato, così, a condizionare anche le politiche dell'Unione europea che sono essenzialmente disciplinate nel Trattato, come ad esempio la politica di concorrenza<sup>37</sup>. È opportuno evidenziare che le disposizioni del Trattato che introducono il divieto di intese tra imprese e il divieto di abuso di posizione dominante non prevedono espressamente la rilevanza delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente ai fini della valutazione dei comportamenti delle imprese. Ciononostante, è progressivamente emersa l'esigenza di un'applicazione bilanciata della disciplina antitrust, in modo da contemperarla con gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale.

## 5. Il principio di integrazione delle esigenze ambientali alla prova dello stato di crisi

Nella comunicazione *Il Green Deal europeo*<sup>38</sup>, la Commissione ha definito il proprio impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente ed ha anche dedicato una sezione *ad hoc* all'integrazione della sostenibilità in tutte le politiche dell'Unione europea. Inoltre, nella *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, la Commissione ha annunciato di puntare ad un "impatto climatico zero" entro il 2050<sup>39</sup> e nel *Piano d'azione per l'economia circolare, per un'Europa più pulita e competitiva* ha definito un programma che coinvolge gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della

---

<sup>34</sup> La Corte ha infatti espressamente riconosciuto l'obbligo in generale di interpretare gli atti di diritto derivato alla luce del principio di integrazione nella sentenza 17-9-2002, C-513/99, *Concordia Bus*.

<sup>35</sup> Corte giust., sent. 7-2-1985, c-240/83, *ADBHU- Association de Défense de Bruleurs d'Huiles Usagées*, pt. 11 ss., spec. pt. 13.

<sup>36</sup> Tra le altre si veda anche Corte giust., sent. 20-9-1988, c-302/85, *Commissione c. Danimarca*.

<sup>37</sup> Per un esame del bilanciamento effettuato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea tra tutela dell'ambiente e libertà fondamentali e disciplina della concorrenza si permetta di rinviare a F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, cit., p. 109 ss.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, COM/2019/640. Si veda anche la Comunicazione della Commissione *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, COM/2018/673.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, COM/2019/650.

società civile<sup>40</sup>. È rilevante sottolineare che la tabella di marcia definita dalla Commissione è stata sostanzialmente rispettata, in quanto ci sono stati pochi e contenuti ritardi nell'emanazione delle Comunicazioni e proposte programmate, nonostante la diffusione della pandemia da Covid-19.

Peraltro, proprio per reagire alla crisi determinata dal Covid-19, l'Unione ha messo in campo uno strumento imponente e inedito: il Dispositivo per la ripresa e resilienza<sup>41</sup>. Si tratta di un piano di finanziamento il cui primo dei sei pilastri è proprio dedicato all'ambiente e alla transizione verde. Sotto questo punto di vista, il Dispositivo sembra rappresentare una virtuosa applicazione del principio di integrazione: è stato infatti stabilito che il 37% delle risorse dovrà essere dedicato a obiettivi verdi. Sono stati così recepiti i suggerimenti espressi dalla Corte dei Conti nella Relazione speciale 22/2021, laddove era stato evidenziato che, ad eccezione di InvestEU, nei programmi di spesa dell'Unione non erano previsti dei requisiti per valutare i progetti di investimento dal punto di vista sociale ed ambientale, o comunque tali parametri non erano uniformi. Malgrado la apprezzabile impostazione generale, possono essere probabilmente mosse delle critiche al fatto che la valutazione ambientale in concreto dei vari PNRR è essenzialmente basata sul rispetto del principio di non arrecare un danno significativo (c.d. principio DNSH - "do no significant harm"). Sembra infatti sussistere una essenziale differenza tra questo principio e quello di integrazione delle esigenze ambientali. Mentre, infatti, il principio di integrazione ha una formulazione propositiva che potenzialmente non ha limiti di applicazione, per cui devono essere considerate le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, il principio DNSH ha una formulazione negativa o forse "al ribasso": le misure non devono arrecare un danno che, peraltro, per essere scongiurato deve essere significativo<sup>42</sup>.

In generale, tuttavia, per quanto la gestione della situazione emergenziale abbia inizialmente assorbito in larga parte le forze degli Stati membri e dell'Unione, è significativo notare che la questione ambientale non è stata travolta dalle altre priorità. Al contrario, la riforma *green* e la digitalizzazione sono considerate oggi come i migliori strumenti per uscire dalla crisi economica.

Ugualmente, il conflitto in Ucraina rischia di mettere a dura prova il processo di transizione ecologica che dovrebbe portare alle "emissioni 0". In particolare, per reagire all'interruzione della fornitura di gas e petrolio da parte della Russia, la Commissione ha presentato il piano d'azione REPowerEU, che definisce una serie di misure per ridurre fino a due terzi l'importazione di gas dalla Russia entro il 2022 e, nel lungo periodo, di

---

<sup>40</sup> Comunicazione della Commissione *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98.

<sup>41</sup> Reg. UE n. 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>42</sup> Sul punto si permetta di rinviare a F. Rolando, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Diritto dell'Unione europea - Osservatorio europeo*, 2002, nonché F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit. Si veda anche M. Onida, *The 'Do Not (Significantly) Harm' Principle* in de Graaf, K. J., Marseille, B., Prechal, S., Widdershoven, R., & Winter, H. (editors), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*. 2021, Paris.

aumentare la resilienza dell'intero sistema energetico<sup>43</sup>. In particolare, il piano si fonda su due pilastri. *In primis*, diversificare le forniture di gas, sia incrementando le importazioni di gas naturale liquefatto (GNL) e da gasdotti di altri fornitori, sia aumentando la produzione e le importazioni di biometano e idrogeno rinnovabile. *In secundis*, ridurre l'uso di combustibili fossili nell'edilizia, anche abitativa, nell'industria e, più in generale, in tutto il sistema energetico, grazie a miglioramenti dell'efficienza energetica, all'aumento delle energie rinnovabili e all'elettrificazione<sup>44</sup>. La necessità di una transizione rapida verso l'energia pulita è stata enfaticamente inserita come prima conseguenza degli eventi internazionali.

Non si può non osservare con attenzione il dibattito sulla riapertura di centrali a carbone e sul ricorso ad altre fonti di approvvigionamento di energia che di certo deviano dal percorso *green* che si intendeva intraprendere. La stessa Commissione, negli Orientamenti emanati a corredo della proposta per la modifica del Dispositivo per la ripresa e resilienza per inserire i capitoli dedicati al piano RepowerEU<sup>45</sup>, ha proposto che le misure intese a migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per garantire la sicurezza immediata dell'approvvigionamento di petrolio e gas non sarà necessario rispettare il principio «non arrecare un danno significativo»<sup>46</sup>. È evidente che la reazione all'interruzione di forniture su cui si faceva affidamento per una transizione graduale può portare a ritenere necessarie scelte di questo genere. Tuttavia, è significativo che la risposta dell'Unione europea comprenda ed anzi sostenga primariamente azioni che tengono effettivamente conto della tutela ambientale. Si pensi al Piano per la riduzione della richiesta di gas<sup>47</sup> ed al Regolamento del Consiglio sulle misure per la riduzione coordinata della richiesta di GAS recentemente adottato<sup>48</sup>. Si tratta di misure che fissano una obiettiva riduzione dell'impatto ambientale nel breve termine, che forse non sarebbero state stabilite se non vi fosse stata una crisi impellente.

È in corso anche una accelerazione della programmazione delle azioni per diversificare le fonti di energia verso le energie rinnovabili, in modo da dare una risposta alla riduzione o al temuto blocco delle forniture di petrolio e gas da parte della Russia.

Dunque, sebbene sia necessario verificare in concreto l'attuazione dei propositi *green* così come la effettiva ricorrenza delle condizioni particolari in presenza delle quali è possibile deviare rispetto agli obiettivi ambientali per l'emergenza energetica, non può non essere accolta con grande favore la considerazione nel dibattito pubblico della necessità di non trascurare le

---

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione *Piano RePowerEU*, COM(2022) 230 final.

<sup>44</sup> Sul punto si veda F. Eroico, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *blogDUE*.

<sup>45</sup> Proposta di Regolamento del P.E. e del Cons. che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814, COM/2022/231 final

<sup>46</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU, (2022/C 214/01).

<sup>47</sup> Comunicazione della Commissione *Save gas for a safe winter*, COM/2022/360 final.

<sup>48</sup> Reg. UE n. 222/1369 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas.

esigenze connesse alla tutela dell'ambiente e la valutazione delle stesse da parte degli organi politici.

## 6. Conclusioni

Secondo il principio di integrazione le esigenze ambientali devono essere integrate nella definizione ed attuazione di ogni politica dell'Unione europea. Esso impone alle istituzioni coinvolte nel procedimento di formazione degli atti di *integrare*, e dunque di effettuare un bilanciamento di interessi tra gli obiettivi propri di ogni azione dell'Unione e l'impatto che quest'ultima può determinare sulla protezione dell'ambiente. In termini più pratici, il principio in esame obbliga a scegliere la soluzione più ecocompatibile tra quelle che consentono la realizzazione dell'obiettivo principale.

Normalmente, l'analisi tra le varie possibili scelte è compiuta dalla Commissione nella valutazione di impatto che accompagna la proposta di adozione dell'atto e dovrebbe poi trasparire nel dibattito in seno alle altre istituzioni coinvolte. La Corte di giustizia potrà essere adita al fine di verificare il rispetto del principio di integrazione e la stessa annullerà l'atto in caso di violazione. In effetti, i giudici di Lussemburgo limitano la propria analisi al rilievo di errori manifesti, in considerazione dell'ampio grado di discrezionalità che deve essere riconosciuto al legislatore. Nel caso che ci occupa, ciò si verificherebbe nell'ipotesi di un difetto assoluto di valutazione, in particolare da parte della Commissione.

Il principio di integrazione è poi destinato a esplicitare i propri effetti anche sull'interpretazione degli atti dell'Unione, come pure delle altre disposizioni del Trattato. Ciò porta ad una influenza altresì sulla politica di concorrenza applicabile alle imprese, che fino a poco tempo fa ne era rimasta apparentemente impermeabile anche in ragione della absolutezza dei divieti che impone.

Occorre poi domandarsi se i recenti avvenimenti stiano compromettendo l'applicazione del principio di integrazione. A tal proposito è incoraggiante sottolineare che la tabella di marcia definita nel Green Deal è stata essenzialmente rispettata malgrado gli effetti della pandemia. La Commissione ha infatti adottato le varie proposte e strategie programmate sebbene, in alcuni casi, con alcuni comprensibili ritardi. Inoltre, il Dispositivo per la ripresa e resilienza, adottato per arginare gli effetti della crisi economica, nella parte in cui dedica il 37% delle risorse a progetti che mirino alla protezione dell'ambiente, rende di fatto gli Stati attori della transizione verde.

La crisi energetica che si paventa in ragione della sospensione della fornitura del gas dalla Russia e della sua possibile definitiva interruzione potrebbe trasformarsi nell'occasione per ridurre l'impatto ambientale. Il Consiglio, su proposta della Commissione, ha infatti recentemente adottato un regolamento per ridurre i consumi connessi all'energia del 15% e questo rappresenta di certo la soluzione migliore dal punto di vista ambientale. Si tratta di un proposito che sorge da una convergenza tra esigenze economiche ed ambientali, a tal punto impegnativo che, verosimilmente, non sarebbe stato intrapreso in assenza di una situazione di crisi. D'altro canto, è attualmente all'esame delle istituzioni una modifica del Dispositivo per la

ripresa e resilienza secondo la quale per le misure necessarie a garantire la sicurezza nell'approvvigionamento di petrolio e gas potrà non essere osservato il principio DNSH.

In generale, per un'effettiva applicazione del principio in esame, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore della Corte di giustizia volto a definire con maggiore precisione il contenuto dell'obbligo di procedere alla valutazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente.