

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2021

ALFREDO MOLITERNI

Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO N. 1/2021

ALFREDO MOLITERNI*

Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente

Il presente fascicolo della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente* ha carattere monografico ed è interamente dedicato al *Green Deal* europeo. Esso costituisce il primo di una serie di approfondimenti che la *Rivista* intende destinare alla trattazione delle principali questioni che stanno caratterizzando tanto i processi politico-istituzionali, quanto il dibattito scientifico sui temi ambientali.

La Sezione I del fascicolo ospita una serie di saggi in lingua inglese (coordinati da Edoardo Chiti nell'ambito delle attività del dottorato di ricerca della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa) che esplorano le dimensioni e le dinamiche fondamentali del *Green Deal* europeo. La Sezione III ospita un'analisi a prima lettura del recente *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) per metterne in luce le relazioni con il *Green Deal*.

È indubbio che il progetto europeo del *Green Deal* – per la grande estensione dell'orizzonte temporale di riferimento e per la stessa ampiezza e trasversalità delle strategie di azione previste – sia destinato ad incidere in maniera significativa non solo sulla futura evoluzione della disciplina giuridica dell'ambiente (e sul relativo assetto organizzativo e istituzionale), ma, più in generale, sulla stessa portata e configurazione dell'interesse ambientale nel contesto delle democrazie pluraliste e delle stesse economie di mercato.

Nonostante si sia iniziato a parlare di *Green New Deal* già successivamente alla crisi economico-finanziaria del 2008 (a partire dal rapporto del *Green New Deal Group* del 2008 e dal rapporto UNDP del 2009 “*Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal*”) e nonostante siano diversi i *Green Deals* di cui si discute a livello globale (Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Australia, Sud America), la strategia avviata dalla

* Componente del Comitato di Direzione della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*; Ricercatore di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università “Sapienza” di Roma. E-mail: alfredo.moliterni@uniroma1.it

Commissione europea con la Comunicazione dell'11 dicembre 2019 ha senza dubbio contribuito a proiettare l'U.E. nel ruolo di leader mondiale delle politiche ambientali e di contrasto ai cambiamenti climatici.

Come emerge chiaramente dai contributi raccolti nel presente fascicolo, la gravità della crisi climatica in atto è stata assunta, nello spazio giuridico europeo, a motivo e occasione per l'avvio di un percorso di trasformazione dello stesso modello economico e sociale di riferimento, fondato su un più razionale (e giusto) equilibrio tra uomo e ambiente. Secondo la Commissione, siamo dinanzi ad una «nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse». In questa prospettiva, il macro-obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica al 2050 (in relazione al quale è in via di definitiva approvazione il nuovo Regolamento europeo sul clima) diviene il *vettore* che condiziona, a cascata, la definizione delle strategie di azione di molteplici ambiti e settori di intervento dell'Unione europea (energia, infrastrutture, trasporti, agricoltura, alimentazione) e, più in generale, la trasformazione del modello industriale e produttivo di riferimento (attorno al paradigma dell'economia circolare).

Alla tradizionale visione dell'ambiente come limite esterno allo sviluppo, da tenere, al più, in considerazione nella fase *attuativa* delle altre politiche settoriali (in virtù di un'idea *debole* del principio di integrazione contenuto nell'art. 11 del TFUE), sembra affiancarsi un'idea *forte* di integrazione, in cui il fattore ambientale è il presupposto del processo di definizione delle altre politiche settoriali e dei relativi obiettivi da raggiungere. Alla tradizionale prospettiva della tutela ambientale fondata su una visione tendenzialmente *antropocentrica* del rapporto tra l'uomo e la natura sembra affiancarsi una prospettiva ecologica *integrata*, in cui la protezione della natura diviene un valore in sé che non rileva solo in funzione della salute o degli interessi economici e sociali dell'uomo: di qui, la grande attenzione prestata alla questione della *dissociazione* tra la crescita e l'utilizzo delle risorse naturali e, soprattutto, al tema della *biodiversità*, attraverso la prospettazione di obiettivi giuridicamente vincolanti di ripristino degli ecosistemi marini e terrestri e di riforestazione (si veda la Comunicazione del maggio 2020 “*EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*”).

Proprio in ragione di tutto ciò, il *Green Deal* parrebbe essere in grado di avviare, dal basso, un processo di sostanziale ridefinizione dei valori e degli obiettivi di fondo dell'ordinamento europeo, venendo ad incidere sulla stessa configurazione delle tradizionali politiche su cui si è fondata l'integrazione economica europea (libertà economiche e concorrenza nei mercati): appare significativa, da quest'ultimo punto di vista, la grande vivacità del dibattito avviato da alcune Autorità Antitrust degli Stati membri in merito all'opportunità di rafforzare gli spazi di flessibilità offerti dal diritto della concorrenza per supportare la transazione ecologica, sia in materia di intese restrittive (i c.d. "*sustainable agreements*"), sia in materia di aiuti di stato.

Al contempo, proprio la radicalità e l'ambiziosità degli obiettivi del *Green Deal* impongono di considerare attentamente la stessa adeguatezza dell'assetto istituzionale che ha sin qui caratterizzato il processo di integrazione europea. Da questo punto di vista, il *Green Deal* – venendo a rafforzare le esigenze di un più forte coordinamento sia a livello "orizzontale" tra le diverse politiche e settori dell'U.E., sia a livello "verticale" in relazione alle politiche economiche e industriali degli Stati – contribuisce a rendere ancor più evidenti i molti limiti che ancora caratterizzano l'ordinamento europeo, ma senza prospettare, almeno nell'immediato, ipotesi di concreta modifica dell'assetto istituzionale. È significativo che una delle più importanti novità istituzionali degli ultimi decenni (il *Next Generation UE*) sia stata sollecitata non già dalla radicalità degli obiettivi contenuti nel *Green Deal* ma, piuttosto, dalla gravità della crisi pandemica: sebbene, infatti, anche tale strumento di condivisione del debito sia stato fortemente orientato al supporto della transizione ecologica (come mette in luce, nel fascicolo, il contributo specificamente dedicato ai contenuti ambientali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia), si tratta comunque di una decisione transitoria e fortemente legata alla gravità dello *shock* economico e sociale generato dalla crisi pandemica.

Al di là di tali interventi eccezionali, una transizione ecologica credibile – e in grado di raggiungere gli ambiziosi obiettivi di lungo periodo prospettati dal *Green Deal* – rende imprescindibile l'avvio di un coraggioso processo di definitivo superamento della logica intergovernativa che ancora condiziona il processo di integrazione europea: e questo, sia nella prospettiva di un deciso ampliamento del bilancio europeo, sia attraverso un rafforzamento dei poteri di coordinamento sovranazionale in materia di politica economica e fiscale. D'altra parte, gli altissimi costi economici e sociali della transizione ecologica –

e i molteplici rischi sottesi alla riconversione dei modelli industriali e produttivi – non potranno essere gestiti solo all'interno dei tradizionali spazi di solidarietà delle comunità nazionali, ma richiederanno una più forte condivisione (e una maggiore solidarietà) tra gli stessi Stati membri.

È questa una delle più importanti sfide che il *Green Deal* pone non solo alla disciplina e allo studio del diritto dell'ambiente, ma allo stesso futuro del progetto di integrazione europea.