

TUTELA AMBIENTALE E CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA: QUALI PROSPETTIVE?*

di Daniele Vitale**

Sommario. 1. Breve fotografia introduttiva sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa. – 2. Una sinossi delle proposte e raccomandazioni in materia di tutela dell'ambiente e delle prime risposte istituzionali. – 3. La Conferenza *nel* futuro: profili e spunti evolutivi per una Europa *green*.

XCVI

1. Breve fotografia introduttiva sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa.

La Conferenza sul Futuro dell'Europa ha rappresentato un ambizioso progetto di democrazia partecipativa che ha permesso di raccogliere e materializzare le opinioni e le istanze della società civile all'interno dell'Unione Europea¹.

Traendo ispirazione da una lettera del 2019 del Presidente della Repubblica Francese Macron, il progetto di indire la Conferenza ha trovato sostegno con diverse sfumature politiche da parte delle Istituzioni dell'UE con l'obiettivo e l'auspicio di accelerare il processo integrativo europeo attraverso il sostegno dal basso secondo l'idea di una *Europa dei popoli*². Rispetto all'*iter* originario i lavori della Conferenza hanno subito un ritardo di oltre un anno a causa della pandemia da Covid-19, essendo essa stata *lanciata* e

* Sottoposto a referendum.

** Dottorando di ricerca in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo – Università di Napoli Federico II.

¹ Sul ruolo partecipativo della società civile nei processi politici europei, *ex plurimis*, E. Bernard, *La démocratie participative sous l'angle du dialogue civil et du dialogue social*, in V. Constantinesco, Y. Gautier e V. Michel (ed.), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses & commentaires*, Strasbourg, 2005, p. 369 ss. e A. Ciancio, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009.

² Nella sua lettera *Per un rinascimento europeo* indirizzata ai cittadini d'Europa – il cui testo tradotto può rinvenirsi al sito web www.mfe.it – il Presidente Macron, nelle fasi finali del complesso processo politico che ha condotto alla *Brexit* con le conseguenze, avanzava l'idea di indire una Conferenza in cui “proporre tutti i cambiamenti di cui il nostro progetto politico ha bisogno, con una mente aperta, anche alla modifica dei trattati”. L'idea di associare in prima persona i cittadini è stata ripresa all'inizio del suo mandato di Presidente della Commissione europea anche da Ursula von der Leyen con il sostegno del Parlamento il quale si era schierato a favore del progetto della CoFE, con una risoluzione del gennaio del 2020 in cui si avanzavano le proposte in merito alla sua organizzazione e funzionamento, mantenendo invece il Consiglio una posizione maggiormente rigida e conservatrice sul ruolo dei rappresentanti dei cittadini e dei potenziali risultati della Conferenza nella prospettiva di una eventuale revisione.

strutturalmente organizzata soltanto nel marzo 2021³, in un particolare momento storico contraddistinto – oltretutto dalla ripresa sociale ed economica *post* pandemia – dal conflitto russo-ucraino, costituendo le conseguenze della guerra sul piano economico e sociale uno degli oggetti principali di indagine e discussione all'interno della Conferenza, condizionandone altresì la definizione degli obiettivi.

Guardando all'aspetto quantitativo dei dati, la Conferenza ha rappresentato un importante laboratorio istituzionale e un interessante *stress test* sullo stato di salute della democrazia europea⁴, grazie soprattutto alla sua articolata organizzazione fondata su 3 pilastri che, in diversa misura e secondo eterogenee modalità, hanno reso possibile l'intervento diretto dei cittadini europei. Essi hanno, difatti, potuto offrire il proprio contributo attivo anzitutto sulla piattaforma digitale multilingue *ad hoc* creata ove era possibile, previo *login*, lasciare liberamente commenti o suggerimenti – registrati sul *server* della piattaforma e quantitativamente conservati per valutarne la portata – sulle tematiche trattate durante i lavori⁵, potendo inoltre essi partecipare agli innumerevoli eventi organizzati a livello nazionale ed europeo.

Oltre a queste possibilità aperte a tutti gli interessati, la Conferenza ha visto la peculiare partecipazione di 800 cittadini, scelti attraverso un complesso meccanismo di sorteggio per garantire la proporzionata rappresentanza tra età, sesso, istruzione, condizione economica e nazionalità, i quali hanno rappresentato e sostanziato le istanze del *demos* europeo, fornendo così un contributo diretto nei 4 *panel* tematici all'interno dei quali sono state

³ Più in particolare, in data 10 marzo 2021 veniva firmata la Dichiarazione congiunta sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa dai Presidenti della Commissione, del Consiglio dell'UE e del Parlamento, dichiarazione che ha costituito l'architettura rigida e istituzionale della struttura secondo un modello *dall'alto verso il basso*. Come ivi indicato la CoFE è stata co-presieduta dai Presidenti delle menzionate Istituzioni, coadiuvati da un comitato esecutivo, composto da 9 membri di provenienza istituzionale con il compito di supervisionare l'attività della Conferenza oltretutto da un segretariato comune con funzione di assistenza. In conformità alla Dichiarazione congiunta, il Consiglio esecutivo ha approvato il 9 maggio 2021 il Regolamento interno della Conferenza fornendo il quadro di riferimento per i lavori, dando l'avvio ufficiale ai lavori.

⁴ Per una più approfondita disamina sugli strumenti *ordinari* di partecipazione alla democrazia europea, alla luce delle norme dei Trattati, F. Ferraro, *Il nuovo istituto di democrazia partecipativa e le sue prime applicazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2012, pp. 523-540.

⁵ Nella piattaforma *online* si sono registrati ben 52.346 partecipanti attivi che hanno condiviso 17.671 idee e lasciato 21.877 commenti, per un totale complessivo di oltre 5 milioni di visitatori. Oltre ciò si sono contati ben seimila diversi eventi organizzati in tutti gli Stati che hanno visto la partecipazione di oltre 652.532 cittadini, inclusa la costituzione di alcuni *panel* nazionali che hanno fornito un notevole contributo nell'elaborazione delle proposte e delle misure. Sulla relazione tra partecipazione e uso delle tecnologie *interconnette* tra i cittadini e le Istituzioni nella prospettiva di una *democrazia digitale*, E. Longo, *Rivoluzione digitale e sviluppi della partecipazione democratica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021.

discusse le diverse questioni d'interesse generale al fine di avanzare le proposte finali da presentare al termine dei lavori.

Il risultato di questo sforzo politico, che ha trovato nelle diverse sedute della Plenaria della Conferenza i momenti di sintesi tra le istanze dal basso e la partecipazione istituzionale⁶, è costituito dal *Rapporto finale del 9 maggio 2022* ove sono contenute le 49 proposte, a loro volta includenti ben 326 raccomandazioni di misure, per raggiungere quei particolari obiettivi individuati durante i lavori, allo scopo di tracciare la strada di “una Europa nuova e capace di agire”⁷. Le proposte toccano integralmente tutte le tematiche essenziali e problematiche sul futuro dell'integrazione europea⁸, prestandosi particolare attenzione in questo contributo a quelle specifiche misure suggerite e agli obiettivi individuati nella *macro-materia* della tutela ambientale nelle sue declinazioni, evidenziandosene i meriti e anche le mancanze.

Si deve rappresentare sul punto che, come rilevato in precedenza, gli eventi geopolitici occorsi durante i lavori hanno indotto, sia nei rappresentanti all'interno dei 4 *panel* sia più in generale in tutti i cittadini che hanno interagito per mezzo della piattaforma multilingue con e *dentro* la Conferenza, una particolare prospettiva valoriale e materiale circa il processo di definizione degli obiettivi da raggiungere. Dinnanzi all'invasione russa dell'Ucraina che ha trovato il suo epicentro proprio nel territorio europeo, grande risalto e peso materiale ha difatti avuto, sia nelle discussioni sia nella stesura delle proposte e obiettivi finali, la difesa dei valori democratici dell'Unione e degli Stati membri rispetto alle sfide globali, emergendo, a fronte delle gravi conseguenze socio-economiche del

⁶ Si deve osservare al riguardo che la Plenaria della Conferenza vedeva la partecipazione in numero maggiore dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e delle Istituzioni Europee, mentre numericamente minore è stata la partecipazione dei rappresentanti dei cittadini. Per una più accurata disamina sulla composizione della Plenaria e, più in generale, sulla strutturazione della CoFE, *ex plurimis*, A. Alemanno, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être*, in *European Law Journal*, Vol. 26, Issue 5-6, pp. 484-508.

⁷ In questi termini si è espresso il Co-presidente del comitato esecutivo, in rappresentanza del Parlamento, Guy Verhofstadt secondo cui: "Le raccomandazioni dei cittadini e le conclusioni della Conferenza ci offrono una tabella di marcia per evitare che l'Unione europea diventi irrilevante o addirittura scompaia. Un'Europa nuova, efficace e più democratica è possibile. Un'Europa sovrana e capace di agire, come i cittadini chiaramente si aspettano. Non c'è davvero tempo da perdere. Dobbiamo onorare il risultato della Conferenza e attuare le sue conclusioni il più presto possibile".

⁸ Da un punto di vista analitico si osserva una distribuzione delle proposte in specifici 9 settori che ricalcano la suddivisione dei temi tra i 4 *panel*: «Cambiamenti climatici e ambiente» con 6 proposte e 57 misure; «Salute» con 4 proposte e 24 misure; «Economia più forte, giustizia sociale e occupazione» con 6 proposte e 61 misure; «Ruolo dell'UE nel mondo» con 8 proposte e 42 misure; «Valori e diritti, stato di diritto, sicurezza» con 6 proposte e 24 misure; «Trasformazione digitale» con 5 proposte e 40 misure; «Democrazia europea» con proposte 5 e 35 misure; «Migrazione» con 5 proposte e 16 misure; «Istruzione, cultura, gioventù e sport» con 4 proposte e 24 misure.

conflitto soprattutto a seguito dell'elevato aumento dei prezzi in molti settori della filiera industriale, la percepita impellenza di individuare chiari obiettivi di sicurezza energetica. Questa peculiare impostazione, volta a garantire la difesa dell'autonomia europea dalle possibili ingerenze esterne politiche e anche dai rischi connessi all'aggravarsi della crisi climatica⁹, sembra aver informato e strutturato la maggioranza degli obiettivi individuati nella relazione finale, trovando un particolare spazio di discussione e concettualizzazione nella prima area delle proposte elaborate nella Conferenza in relazione agli obiettivi individuati in materia di ambiente e lotta al cambiamento climatico. Non può di certo stupire la fisiologica inerenza alle politiche ambientali, sovente (ed erroneamente) percepite come secondarie rispetto ad altri obiettivi politici, della sentita necessità di salvaguardare l'autonomia energetica dell'Unione in quanto la tutela del *bene-ambiente* costituisce per sua natura un settore del diritto aperto ed eterogeneo¹⁰, il quale può declinarsi in diverse traiettorie che includono il governo dell'energia, la lotta al surriscaldamento con le conseguenze pericolose, la salvaguardia degli ecosistemi naturali, la transizione *green*.

Nel contributo non si potranno descrivere analiticamente tutte le proposte con le relative numerose raccomandazioni emerse nel corso dei lavori¹¹, potendosene fornire solo una raffigurazione sintetica, utile a dare al lettore un'idea dell'ampiezza valoriale e materiale dei suggerimenti e degli obiettivi identificati quale segno di una profonda radicazione nel *nomos* europeo¹² dell'attenzione e centralità della protezione dell'ambiente¹³.

⁹ Per una panoramica circa la portata sociale ed economica e la crescita del numero degli eventi naturali catastrofici sul territorio europeo si rinvia ai dati della *Relazione annuale dell'UE sullo stato delle regioni e delle città 2022*, elaborata dal Comitato europeo delle Regioni.

¹⁰ In quest'ottica, sembra ancora oggi valido e condivisibile quanto sostenuto dal Giannini nel suo noto saggio M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, secondo cui l'ambiente, nelle sue plurime dimensioni, è un concetto che sfugge a precise definizioni e inserimenti nelle tradizionali categorie giuridiche.

¹¹ Si deve rilevare al riguardo che la tutela dell'ambiente nelle sue diverse articolazioni ha rappresentato il secondo *topic* tra le nove aree tematiche sia come numero di misure suggerite nella relazione finale, sia come argomento di discussione sulla piattaforma digitale e nei diversi *panel* dei cittadini.

¹² Il richiamo al concetto di *nomos* come nucleo di valori che identifica l'"indole" di una comunità, posto a fondamento del sistema assiologico di un ordinamento giuridico, è a C. Schmitt, *Il nomos della terra*, tr. it. di E. Castrucci, Milano, 2003, p. 54 ss.

¹³ Più nel dettaglio, la proposta n. 1 ha come obiettivo «La produzione di cibo sicura, sostenibile, giusta, responsabile nei confronti del clima e a prezzi accessibili, nel rispetto dei principi di sostenibilità e dell'ambiente, salvaguardando la biodiversità e gli ecosistemi e garantendo la sicurezza alimentare»; la proposta n. 2 ha come obiettivo «Proteggere e ripristinare la biodiversità, il paesaggio e gli oceani ed eliminare l'inquinamento»; la proposta n. 3 ha come obiettivo «Rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa e raggiungere l'indipendenza energetica dell'UE, garantendo al contempo una transizione equa e fornendo ai cittadini europei energia sufficiente, accessibile e sostenibile. Affrontare il cambiamento climatico, con l'UE

2. Una sinossi delle proposte e raccomandazioni in materia di tutela dell'ambiente e delle prime risposte istituzionali.

Già da una rapida lettura del testo della relazione finale sui lavori della Conferenza emerge la percepita primarietà della questione ambientale con le sue diverse declinazioni che attraversa sia la prima area delle proposte, denominata giustappunto *Cambiamento climatico e ambiente*, sia anche diverse altre misure suggerite negli altri *cluster*¹⁴. La tipologia delle proposte, degli obiettivi e delle relative misure fornisce la rappresentazione plastica della preoccupazione e della volontà di imporre dal basso una reale svolta alle attuali politiche europee rispetto alle imponenti sfide globali, tra le quali sono individuate, in misura maggiore, il cambiamento climatico con le sue conseguenze nefaste e la ricerca di nuove fonti energetiche o prodotti industriali il cui uso e consumo non danneggi ulteriormente l'ambiente.

È soprattutto nelle raccomandazioni di cui alla proposta n. 1 che appare evidente questa percepita urgenza di accelerare la transizione *green* come strumento di contrasto agli effetti dannosi del cambiamento climatico. Nell'enunciazione delle misure sembra emergere l'idea di fondo, in relazione al tema generale della sicurezza alimentare¹⁵, che la transizione

che svolge un ruolo di *leader* mondiale nella politica energetica sostenibile e rispetta gli obiettivi climatici globali»; la proposta n. 4 ha come obiettivo «Fornire infrastrutture di alta qualità, moderne, verdi e sicure, garantendo la connettività, anche delle regioni rurali e insulari, in particolare attraverso un trasporto pubblico accessibile»; la proposta n. 5 ha come obiettivo «Migliorare l'uso e la gestione dei materiali all'interno dell'UE al fine di diventare più circolare, più autonomo e meno dipendente. Costruire un'economia circolare promuovendo prodotti e produzioni sostenibili nell'UE. Garantire che tutti i prodotti immessi sul mercato dell'UE siano conformi agli standard ambientali comuni dell'UE»; la proposta n. 6 ha come obiettivo «Promuovere la conoscenza, la consapevolezza, l'educazione e il dialogo su ambiente, cambiamenti climatici, uso dell'energia e sostenibilità».

¹⁴ A titolo esemplificativo, nella proposta n. 11 viene individuato per l'UE l'obiettivo di «sostenere il passaggio a un modello di crescita sostenibile e resiliente, considerando le transizioni ecologiche e digitali con una forte dimensione sociale nel semestre europeo, e responsabilizzando i cittadini, i sindacati e le imprese. Ancora, nella proposta n. 20 viene indicato l'obiettivo per l'UE di rafforzare la dimensione ambientale delle sue relazioni commerciali attraverso misure come l'armonizzazione dell'etichettatura ecologica, l'implementazione dei controlli sull'esportazione dei rifiuti e, soprattutto, la premiazione di quegli Stati che applicano elevati *standard* di sostenibilità.

¹⁵ Si specifica sul punto che il concetto di sicurezza alimentare – cd. *food security* – non si identifica nel mero insieme delle norme igienico-sanitarie relative alla gestione dell'alimentazione umana e della qualità del cibo – cd. *food safety* – ma presenta un significato ben più ampio che può esser efficacemente ritrovato nella definizione elaborata dalla FAO (*Food and Agriculture Organization*) in occasione del *World Food Summit* – Roma 1996 ai sensi della quale, per sicurezza alimentare, “*is defined when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”: Sul punto, in una prospettiva giuridica del tema che abbraccia

ecologica sia teleologicamente correlata all'adozione di *politiche sostenibili* in tutti i diversi settori economici relativi alla produzione del cibo, come l'agricoltura, la pesca, l'allevamento di animali, la gestione dei trasporti, materie che rientrano a vario titolo nelle competenze europee secondo i Trattati. Più in particolare, dalla lettura delle misure relative a questa proposta risulta evidente il ruolo centrale del concetto di sostenibilità come fulcro e valore di fondo della richiesta di svolta nella politica ambientale e alimentare – tra loro ritenute strettamente connesse – sebbene manchi, nella stesura degli obiettivi, un accenno all'effettiva dimensione della sostenibilità come valore positivo che deve esser tenuto in considerazione dagli attori politici¹⁶.

Nella proposta n. 2 ha invece trovato maggiore spazio la concettualizzazione di quel particolare interesse di tipo naturalistico, ri-affiorando dal contenuto degli obiettivi e delle misure suggerite quella peculiare attenzione di stampo ecologista che, per la verità, già da tempo è posta a fondamento delle politiche europee in materia di protezione ambientale¹⁷. I suggerimenti di misure da adottare sono ampi, passando dai più tradizionali richiami all'implementazione della protezione degli oceani, degli ecosistemi e della biodiversità – attraverso politiche attive di protezione della flora, della fauna e dei fattori abiotici e lotta all'inquinamento, generato soprattutto dalle microplastiche (misure nn. 4-

numerosi settori del sapere umano, D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultra-statali*, Milano, 2012.

¹⁶ La rilevanza della (ambigua) nozione di sostenibilità nella proposta in questione, benché non ve ne sia data né una definizione né una delimitazione, emerge già da una prima lettura delle misure. Ad esempio, è richiesto alle Istituzioni (misura n. 1) di «promuovere forme di agricoltura innovative e sostenibili, come l'agricoltura verticale, che consentono di produrre maggiori quantità di cibo con un minore dispendio di risorse, riducendo al tempo stesso le emissioni e l'impatto ambientale, ma continuando a garantire la produttività e la sicurezza alimentare» ovvero ancora (misura n. 3) di «applicare i principi dell'economia circolare all'agricoltura e promuovere misure per combattere gli sprechi alimentari», riducendo (misura n. 4) «in misura significativa l'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici, in linea con gli obiettivi esistenti, garantendo nel contempo la sicurezza alimentare, e sostenere la ricerca finalizzata allo sviluppo di alternative più sostenibili e di origine naturale». La centralità dell'idea di rendere sostenibili le attività economiche emerge anche nelle 13 misure di cui alla proposta n. 5, laddove è richiesto alle Istituzioni, ad esempio, di creare etichettature *green*, rivedere le catene di approvvigionamento e, soprattutto, «di eliminare gradualmente le forme di imballaggio non sostenibili, evitando lo spreco di materiale negli imballaggi, attraverso incentivi finanziari e sanzioni, investendo nella ricerca di alternative».

¹⁷ Si osserva difatti sul punto come detta tutela, soprattutto intesa come difesa degli eco-sistemi e della biodiversità, abbia assunto un ruolo primario già nelle prime politiche comunitarie. Si pensi a titolo esemplificativo al *programma LIFE*, istituito originariamente dal Regolamento CEE n. 92/1973, programma che ancora oggi rappresenta un essenziale strumento di politica economica in materia ambientale ovvero ancora alle Direttive CEE nn. 409/1979 relativa alla conservazione degli uccelli selvatici – abrogata dall'attualmente vigente Direttiva CE n. 147/2009 dal contenuto omogeneo – e 943/1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche con cui tra l'altro è stata istituita la rete ecologica europea *Natura 2000*.

6)¹⁸ – alla più ambiziosa raccomandazione (misura n. 3) di «Rafforzare il ruolo dei comuni nella pianificazione urbana e nella costruzione di nuovi edifici a supporto delle infrastrutture blu-verdi, evitare e fermare l'ulteriore impermeabilizzazione del territorio attraverso l'obbligatorietà di spazi verdi delle nuove costruzioni, al fine di promuovere la biodiversità e le foreste urbane»¹⁹.

Rispetto a questi due obiettivi che in senso complementare sostanziano le direttive fondamentali della transizione ecologica, la formulazione della proposta n. 3 sembra aver risentito in misura maggiore del mutamento repentino dell'assetto geopolitico attuale, potendosi in essa individuare le misure politicamente più innovative e per certi versi più radicali considerando il loro potenziale impatto socio-economico. Le raccomandazioni ivi contenute, oltre che richiamare nuovamente come obiettivo finale il raggiungimento di una reale transizione *green* sotto il profilo energetico, si connotano per il loro essere istanza rivolta all'Unione di imprimere una svolta sostenibile più forte non solo internamente, ma anche nei rapporti con gli altri Stati, attraverso misure come:

- La riduzione della dipendenza energetica dall'esterno, dovendosi tener conto, in tale settore politico, delle implicazioni geopolitiche e di sicurezza sociale (compresi i diritti umani, l'aspetto ecologico, il buon governo e lo stato di diritto) di tutti i paesi terzi fornitori di energia (misure nn. 1 e 2);
- La riduzione della dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas attraverso progetti di efficienza energetica e di espansione dell'offerta di energia pulita e rinnovabile, migliorando e trasformando le infrastrutture elettriche ed investendo in energie come «l'idrogeno verde» (misure nn. 3, 4 e 5).
- l'imposizione di filtri anti CO₂ per le centrali elettriche a combustibili fossili (misura n. 7);

¹⁸ Le misure in questione suggeriscono, ad esempio, di favorire il rimboschimento attraverso l'individuazione di obiettivi vincolanti per gli Stati membri per far fronte al generale problema degli incendi ovvero di implementare le misure di protezione in favore degli insetti impollinatori la cui scomparsa rappresenta un ingente rischio per la vita umana.

¹⁹ Sul ruolo e sulle prospettive evolutive della partecipazione degli enti locali all'integrazione europea, alla luce della CoFE, A.M. Cecere e B. Guastaferrò, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2022, pp. 241-269. Si segnala sul punto che, attinenti alla raccomandazione n. 3 sembrano essere le misure di cui alla proposta n. 4 al cui interno si rinviene un insieme eterogeneo di suggerimenti per fornire ai cittadini infrastrutture più verdi, sicure e moderne. Per raggiungere tale obiettivo è difatti chiesto alle Istituzioni di sviluppare una rete europea di trasporto pubblico, agevolare e sostenere economicamente l'uso di mezzi di trasporto non inquinanti come i veicoli elettrici, implementare l'uso delle biciclette anche attraverso una normativa di protezione in caso di sinistri, ridurre nelle città l'uso degli autoveicoli senza tuttavia danneggiare le aree commerciali. Particolarmente interessante appare la misura n. 2 con cui si chiede alle Istituzioni «di scoraggiare o sostituire i voli a breve distanza».

- l'introduzione di un pacchetto di investimento per le tecnologie rispettose del clima, finanziato attraverso l'imposizione di tariffe di importazioni legate al clima (misura n. 9);
- La cessazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili e dei finanziamenti alle infrastrutture tradizionali per il gas al termine di un periodo di transizione (misura n. 10);
- L'assunzione da parte dell'UE di un più forte ruolo internazionale sullo scenario globale, promuovendo un'azione più incisiva per il clima e la transizione equa (misura n. 11).

Dinnanzi a questo breve prospetto può osservarsi *prima facie* quanto ampia ed eterogenea sia la portata delle proposte, prestandosi l'enunciazione delle specifiche misure ad una pluralità di ricostruzioni circa il loro contenuto e la fattibilità di quanto suggeritovi.

Sul punto deve primariamente rilevarsi come sia emersa in senso generale, ma soprattutto per quanto concerne gli obiettivi individuati nella macro-materia ambiente, la positiva forza della Conferenza – nonostante le critiche circa la scarsa incisività sul piano politico²⁰ – come impulso proveniente dal basso e direttamente rivolta agli attori politici, determinando questa *vis* propulsiva le immediate e divergenti reazioni delle Istituzioni europee sulla possibilità e necessità di attuarne le proposte.

Con specifico riferimento alla necessità di implementare l'attuale conformazione della tutela ambientale, con la comunicazione del 17 giugno 2022 la Commissione ha dichiarato la volontà di porre una forte accelerazione dei negoziati sul *Fit for 55*, l'ambizioso pacchetto di misure presentato dalla stessa Commissione il 14 luglio 2021, la cui attuazione dovrebbe permettere all'Unione europea e agli Stati membri di ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 con la previsione di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Con la di poco successiva comunicazione del 22 giugno 2022 la Commissione ha inoltre esternato la volontà di accelerare la revisione della normativa sulla tutela ecologica attraverso la proposta di nuovo regolamento che possa sostituire le attuali e variegate discipline – soprattutto direttive – a salvaguardia dell'ambiente naturale²¹. In senso analogo si è mosso anche il Consiglio dell'UE il cui

²⁰ Sul punto P. Ponzano, *Democrazia Futura. La Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, disponibile sul sito web www.key4biz.it, 22 novembre 2022 e F. Fabbrini, *La Conferenza sul Futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, in *Centro studi sul federalismo – research paper*, giugno 2021, testo reperibile sul sito web www.csfederalismo.it.

²¹ Il testo di tale *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Nature Restoration* è disponibile in lingua inglese al sito web https://environment.ec.europa.eu/publications/nature-restoration-law_en. In senso generale, come esposto nella relazione introduttiva della proposta, l'obiettivo del futuro regolamento sarà dato dal «Contribuire al recupero continuo, a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza della natura nelle aree terrestri e marine dell'UE attraverso il ripristino degli

Presidente, nel comunicato stampa del 29 giugno 2022, ha dichiarato il raggiungimento dell'accordo tra gli Stati membri sulle proposte facenti parte del menzionato pacchetto *Fit for 55* al fine di negoziarne le misure con il Parlamento europeo.

Bisogna su quest'ultimo punto evidenziare come tale tipologia metodologica di replica istituzionale alle sollecitazioni provenienti dai lavori della Conferenza di Commissione e Consiglio sembra porsi in linea di continuità con quanto esposto nel *Preliminary technical assessment of the proposals and*

related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe – il documento predisposto dal Segretariato generale del Consiglio dell'UE al fine di vagliare la fattibilità delle proposte descritte nel *report* finale del 9 maggio 2022 – ove è stato rilevato che le modifiche richieste in materia di tutela ambientale e cambiamento climatico possono trovare attuazione sulla base del vigente assetto delle competenze senza passare, a differenza di alcune proposte in altre aree tematiche, per il tramite della revisione dei Trattati²².

È proprio in quest'ultima diversa direzione che s'è invece posto il Parlamento europeo, il quale con la risoluzione del 9 giugno 2022 ha immediatamente richiesto la convocazione di una convenzione ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea per dare avvio al processo di modifica dei Trattati, ritenendo che solo una riforma dell'attuale assetto ordinamentale possa garantire, nell'orizzonte della transizione *green*, un'azione politica realmente efficace²³.

ecosistemi e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di mitigazione e adattamento al clima dell'Unione e al rispetto degli impegni internazionali».

²² Dalla lettura del documento si evince che secondo il Segretariato generale l'unica misura del primo *cluster* che necessiterebbe della previa revisione dei Trattati risulta essere il suggerimento di misura, relativo alla proposta n. 6, di «includere la produzione alimentare e la tutela della biodiversità nell'ambito dell'educazione, compresi i vantaggi degli alimenti non trasformati rispetto a quelli trasformati, e promuovere gli orti scolastici». Rispetto a ciò si segnala difatti nel documento che, rientrando la competenza dell'UE in materia di istruzione e formazione professionale ex artt. 165 e 166 del TFUE nel novero dei settori di cui all'art. 6 TFUE, l'eventuale adozione di misure di armonizzazione dovrebbe essere preceduta da una revisione dei Trattati nella parte relativa all'allocazione delle competenze tra UE e Stati membri.

²³ Come evidenziato nel testo della risoluzione, il Parlamento suggerisce quale specifico strumento di attuazione delle richieste esposte nella CoFE la modifica dei Trattati laddove essi prevedono procedure di approvazione all'unanimità – da sostituire con votazione a maggioranza qualificata – o procedure di codecisione, come nel caso del Bilancio, che non assegnano al Parlamento una funzione legislativa piena. Ulteriore proposta di modifica riguarda il riparto delle competenze e dei poteri tra Stati membri e Unione in particolari materie come la difesa, la politica energetica e tutela dei diritti sociali. La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione di mercoledì del 14 settembre 2022 sembra aver appoggiato la proposta del Parlamento in favore della convocazione della convenzione costituzionale per riformare i trattati dell'UE, proposta che allo stato attuale non ha ancora trovato attuazione da parte del Consiglio. Sul punto R. Castaldi, *Il Consiglio starebbe violando i Trattati*

3. La Conferenza nel futuro: profili e spunti evolutivi per una Europa green.

I predetti divergenti approcci delle Istituzioni europee alle tematiche emerse alla fine dei lavori della Conferenza sul Futuro dell'Europa, ed in particolar modo nell'area inerente alla tutela ambientale, costituiscono il segno evidente della complessità sistemica nell'elaborare risposte idonee a quanto chiesto dai cittadini.

Come in precedenza evidenziato, le diverse proposte finali e le misure risultano significative ed esemplificative della robusta portata del *nomos* ambientale che anima positivamente i cittadini europei, soprattutto le nuove generazioni come nel caso dei *Fridays for future*.

La peculiare attenzione riservata durante i lavori della Conferenza agli eterogenei temi connessi all'ambiente è ben impressa nelle proposte finali, manifestandosi in esse il forte peso specifico della provenienza dal basso delle istanze del *demos* europeo che, benché filtrate dalla necessaria supervisione e integrazione da parte degli organi istituzionali della Conferenza, hanno posto l'obiettivo generale di rendere l'Unione più *green*, più autonoma sul piano energetico e, al contempo, più forte sul piano internazionale per combattere gli effetti del cambiamento climatico.

A fronte degli indubbi spunti positivi, soprattutto sotto il profilo teleologico e valoriale, le proposte e le misure suggerite nella prima area tematica sembrano, tuttavia, connotarsi per alcuni caratteri critici, derivanti proprio dal loro essere espressione delle istanze od opinioni di cittadini spesso non forniti delle necessarie competenze tecniche.

Più specificamente, una tendenziale carenza contenutistica sembra denotare sia le raccomandazioni suggerite in relazione alla lotta al cambiamento climatico di cui alla proposta n. 3 – laddove esse non esaminano in modo approfondito la fattibilità degli obiettivi riconosciuti – sia le misure suggerite in relazione alle proposte nn. 1 e 4, fondate sul valore della sostenibilità come presupposto della transizione ecologica. Si pensi sul punto, a titolo esemplificativo, alle diverse misure suggerite che raccomandano di ridurre la dipendenza energetica dal petrolio, dal gas e dai combustibili fossili per accelerare la

riguardo alla procedura di riforma, in *euractiv*, 30 settembre 2022 e B. Guastaferrò, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione dei trattati*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, pp. 925-926.

transizione verde: le raccomandazioni non analizzano accuratamente quali possano essere le possibili soluzioni tecnico-scientifiche alle eventuali esternalità negative, in termini di produttività economica e di capitale umano, che possono derivare per alcune tipologie di attività industriali dall'eliminazione di particolari fonti di energia ovvero da sovrattasse per talune di esse, anche al termine di un indicato periodo transitorio. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla misura 10 della proposta 3 ove si fa un riferimento alla necessità di un periodo transitorio, misura che non contiene alcuna delucidazione su quale sia il limite temporale di tale periodo, risultando così essa indeterminata e dunque lasciata alla libera disponibilità dei diversi decisori politici.

Si pensi ancora, a proposito degli obiettivi di cui alle proposte nn. 1 e 4, ai richiami a concetti come agricoltura sostenibile, economia sostenibile e circolare, i quali sembrano mancare della corretta o quantomeno tendenziale precisa individuazione dei caratteri che dovrebbero assumere queste attività per essere giustappunto denominate e considerate sostenibili. Si consideri sul punto che i richiami delle misure alla nozione di sostenibilità non tengono conto né individuano le possibili dimensioni di questo concetto elastico che può indicare, al contempo, sia un modello economico che tenga conto dell'intera popolazione (attuale) e renda stabile l'accesso alla ricchezza salvaguardando altre dimensioni della vita umana, sia – con un significato più comune sebbene ambiguo – un modello di sviluppo economico che guarda, oltre agli interessi attuali della popolazione, anche ai bisogni delle generazioni future che, neppure sotto il profilo testuale, paiono esser state tenute in considerazione nell'elaborazione delle diverse proposte.

Ulteriormente, diverse raccomandazioni, in particolar modo quelle inerenti alla tutela ecologica dell'ambiente di cui alla proposta n. 2, non paiono imprimere sotto il profilo contenutistico un reale e innovativo slancio alle politiche ambientali, apparendo quasi pleonastiche rispetto all'attuale contenuto della normativa europea in quanto esse sembrano riprendere processi politici e normativi già da tempo esistenti nello spazio europeo e portati a compimento²⁴.

²⁴ La rappresentazione di questa sovrapposizione risulta evidente dalla lettura del prospetto di cui al predetto documento del Segretariato generale: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle misure in materia di tutela degli ecosistemi e dell'*habitat* naturale, settore che, come evidenziato nel contributo, è già da tempo centrale nelle politiche strategiche dell'Unione Europea. Ancora, si può evidenziare sul punto come nei suggerimenti di rendere più incisiva la politica di tassazione per gli agenti inquinanti emerga con maggiore chiarezza la sovrapposizione delle richieste dei cittadini rispetto a programmi in esecuzione o discussione, richiamando principi (come quel del *chi inquina paga*) che informano da decenni il settore normativo della politica industriale e ambientale.

Dinnanzi a questi profili positivi o critici risulta dunque naturale porre la questione su quali possano essere le prospettive evolutive della tutela ambientale dopo la Conferenza e quali saranno le risposte che l'Unione Europea fornirà ai suoi cittadini. Dinnanzi a tale interrogativo appare senza dubbio complesso individuare analiticamente le traiettorie che l'UE potrebbe seguire per dar seguito alla Conferenza sebbene le poc'anzi osservate risposte delle Istituzioni, al netto delle divergenze, sembrano costituire un primo positivo passo nell'intenzione generale e condivisa di rafforzare l'azione di tutte le Istituzioni in materia di tutela ambientale. Ed è proprio nella differenza di approccio che sembra possibile individuare uno specifico nucleo d'azione condiviso da tutti gli attori politici laddove essi convergono nel ritenere prioritarie le diverse questioni ambientali, rappresentando ciò il risultato primario e forse più importante della Conferenza.

La centralità dell'agenda ambientale nelle strategie europee non rappresenta certamente una novità come più volte ribadito e come dimostrato, ad esempio, dall'esperienza *in fieri* di *Next generation*²⁵, ma in addizione a ciò la Conferenza sembra aver indicato in materia ambientale una strada politica irreversibile dalla quale l'Unione non sembra poter più tornare indietro, essendo affidata alla sinergia di tutte le Istituzioni la funzione di trasformare in politica le preoccupazioni e le istanze della cittadinanza europea.

Delle diverse azioni concrete – oltre al richiamato pacchetto *Fit for 55* e alla mentovata proposta di nuovo regolamento in materia di tutela ecologica può esser richiamato il cd. *pacchetto sull'economia circolare II* – si offrono in chiusura di questo contributo alcune brevi indicazioni che, a parere di chi scrive, sono o saranno determinanti per dare all'Unione un avvenire futuro realmente *green*, in linea con quanto chiesto dai cittadini all'interno della Conferenza alla luce del più volte menzionato *nomos* ambientale che permea in profondità l'Ordinamento europeo come indole di una collettività ancora in divenire.

Il 23 febbraio del 2022 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva concernente il dovere di diligenza delle imprese – cd. *due diligence*²⁶ – rilevante soprattutto in materia di sostenibilità ambientale. Con la presentazione di tale atto normativo la Commissione,

²⁵ Per una più accurata disamina circa della valenza ampia che assume la tutela ambientale in *Next Generation* e nei Piani nazionali di Resilienza si rinvia *ex multis* a E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2021, p. 415 ss.

²⁶ Il testo di tale *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937* è disponibile in lingua inglese al sito web <https://ec.europa.eu>.

secondo il riparto delle competenze tra Unione e Stati, propone di ampliare e corroborare la normativa europea in materia di obblighi delle imprese rispetto agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente ingenerati dall'attività imprenditoriale. In particolar modo la futura direttiva dovrebbe imporre alle imprese l'obbligo di organizzare un'attività adeguata di previa individuazione di tutti i possibili rischi sul fronte dei diritti umani e della tutela dell'ambiente, adottando misure di carattere preventivo e precauzionale e, laddove si verifici in concreto un fatto negativo, di adottare idonee misure di contenimento, riduzione o eliminazione dell'impatto.

Rispetto al contenuto di altri atti normativi che già hanno previsto tali obblighi, la proposta di direttiva amplia il novero delle sanzioni per le imprese inottemperanti, imponendo altresì una nuova e peculiare sanzione che opererebbe anche sul piano privatistico, disponendo che le imprese che non adempiano ai propri obblighi – laddove si verifici in concreto l'impatto negativo direttamente riconducibile ad esse o anche ad altri imprenditori di cui l'impresa si avvalga nella catena di produzione del prodotto, anche al di fuori del territorio dell'Unione – saranno ritenute responsabili civilmente e potranno essere convenute in giudizio con l'azione di risarcimento danni.

Questa particolare disposizione dovrebbe così dare forma giuridica ad una speciale e innovativa fattispecie di responsabilità civile extracontrattuale che è da ritenersi strettamente collegata alla condotta inadeguata delle imprese in materia di difesa dell'ambiente, andando così ad incidere fortemente sulle autorizzazioni allo svolgimento dell'attività imprenditoriale in una prospettiva che mette realmente al centro la sostenibilità ambientale nelle sue diverse proiezioni anche e soprattutto nei rapporti tra privati²⁷.

Una seconda e recente proposta di direttiva della Commissione del 30 marzo 2022 ha invece ad oggetto la promozione dell'eco-sostenibilità nell'ambito della disciplina dei consumatori²⁸. Le nuove norme dovrebbero incidere secondo le intenzioni della Commissione in forma specifica sulla disciplina delle pratiche sleali all'interno dei programmi commerciali, imponendo obblighi molto più penetranti rispetto a quelli attuali

²⁷ In linea con tale proposta si pone la recentissima approvazione da parte del Parlamento europeo della direttiva sull'obbligo di rendicontazione societaria di sostenibilità – *Corporate Sustainability Reporting Directive* – che impone alle società di dimensioni medio-grandi di inserire nella rendicontazione un ampio novero di informazioni, come già previsto da precedenti atti normativi europei, aggravando tuttavia l'entità e il carico di informazioni sulla attività che la società svolge in funzione della prevenzione degli impatti negativi sull'ambiente e di quali misure adottare in funzione della tutela della sostenibilità, fino a giungere alla nomina di un responsabile per l'eco-sostenibilità relativa all'attività.

²⁸ Il testo della proposta è rinvenibile in lingua italiana al sito web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

in materia di informazione preventiva dei beni prodotti su tutti gli aspetti di impatto ambientale delle attività di imprese, muovendo ciò dal presupposto che questi aspetti sono decisivi per le scelte del mercato dei consumatori.

L'obiettivo normativo che la proposta pone si traduce nella piena consapevolezza del potere contrattuale quale *diritto soggettivo* del consumatore, aumentando gli obblighi di informazione esistenti in capo alle imprese, vietando in particolare la strategia di comunicazione negli *slogan* pubblicitari nota come *greenwashing*²⁹. L'inserimento nella materia del diritto del consumatore di questa attenzione peculiare al rispetto del valore della protezione ambientale come strumento di trasmissione delle informazioni dovrebbe rendere ancora più efficace la portata della tutela ambientale in una prospettiva di piena valorizzazione dell'eco-sostenibilità.

Abstract: Il 9 maggio 2022 si sono chiusi i lavori della Conferenza sul Futuro dell'Europa con la formulazione di 49 proposte delle quali 6 riguardano direttamente le sfide ambientali che l'Unione dovrà affrontare nel prossimo avvenire. Questo contributo si pone l'obiettivo principale di analizzare tali proposte, individuandone i profili caratteristici, inquadrandoli nell'ampia prospettiva del *nomos* ambientale che informa l'Ordinamento europeo.

Abstract: On 9 May 2022, the work of the Conference on the Future of Europe came to a close with the formulation of 49 proposals, 6 of which relate directly to the environmental challenges that the Union will have to face shortly. The main objective of this contribution is to analyze these proposals, identifying their character profiles and framing them within the broad perspective of the *environmental nomos* that informs European Law.

Parole chiave: Tutela dell'ambiente – Conferenza sul Futuro dell'Europa – Partecipazione democratica – Ecosostenibilità – Revisione dei Trattati.

Key words: Environmental protection – Conference on the Future of Europe – Participatory democracy – Eco-sustainability – Revision of the European Treaties.

²⁹ Con tale locuzione si indica la strategia di comunicazione di certe imprese finalizzata a trasmettere a chi da esse acquista prodotti o usufruisce di servizi l'idea che tali prodotti o servizi siano sostenibili, seppur ciò sia solo illusorio, acquistando così una reputazione *eco-friendly* per una pluralità di motivazioni legate al *marketing* aziendale.