

Il dialogo tra condizionalità ambientale, tutele costituzionali e libertà economiche nel contesto della crisi naturale e climatica

di Paola Valerio

Abstract: *The dialogue between environmental conditionality, constitutional safeguards and economic freedoms in the scenario of the natural and climate crisis* - The European Union is paying greater attention to the need to protect natural resources and the environment: this can be noticed also looking at the widespread use of the conditionality mechanism, through which financial assistance has been often linked to the respect of some relevant requirements related to the safeguard of the environment. Constitutional law in EU countries embraces similar concerns, as demonstrated by the inclusion in several Fundamental Charters of specific provisions which underline the relevance of environmentalist concerns and reinforce the discourses on a correspondent adjustment of economic freedoms. Considering the need for a radical transformation of our society and its customs in order to face the challenges of the ecological crisis, this contribution examines the role of the environmental conditionality as a tool to hasten the reduction of harmful practices, lastly highlighting the perspective of a more ambitious coordination between supranational policies and the constitutional structures of each State.

Keywords: conditionality, environment, cohesion fund, common agricultural policy, recovery and resilience facility

3401

1. La tutela dell'ambiente tra integrazione europea e iniziative nazionali

Lungi dall'essere stato indicato tra gli obiettivi essenziali degli Stati europei che conclusero i primi accordi politici e commerciali nella seconda metà del XX secolo, l'interesse per la tutela dell'ambiente si è inserito in sordina nel processo di integrazione a partire dalla metà degli anni Settanta, ma può ritenersi oggi un tratto indispensabile nella rappresentazione dell'identità dell'Unione¹.

¹ In R. Paehlke, D. Torgerson (cur.), *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd ed., Toronto, 2005, spec. xii, si rileva che l'Europa si è affermata come catalizzatrice delle preoccupazioni ambientaliste anche a fronte di un puntuale atteggiamento di eccezionalismo in materia da parte degli Stati Uniti; ma v. anche I. von Homeyer, *The Evolution of EU Environmental Governance*, in J. Scott (cur.), *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford, 2009, 2 ss.; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (cur.), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, I, Padova, 2012, 152 ss.; B. Caravita, L. Casseti, *Unione*

Nei primi anni Settanta, la Comunità Economica Europea aveva adottato solo un modesto numero di misure ambientaliste, principalmente dirette alla tutela della salute e alla rimozione delle barriere commerciali interne². L'impulso agli interventi delle Istituzioni sovranazionali in materia venne dato solo in occasione dell'incontro dei capi di Stato e di governo dei Paesi membri della Comunità tenutosi a Parigi nel 1972, a poche settimane dalla ben più nota Conferenza di Stoccolma: con la Dichiarazione conclusiva del vertice di Parigi, i governanti nazionali affidarono alle Istituzioni il compito di delineare un programma d'azione³ e da quel momento in poi i richiami alla tutela dell'ambiente si sono moltiplicati nelle politiche e negli atti normativi sovranazionali⁴.

È però opportuno rilevare che la relazione di influenza e rafforzamento tra le iniziative sovranazionali e le iniziative nazionali in materia si è sempre presentata come reciproca⁵, dal momento che l'interesse per l'ambiente si

Europea e ambiente, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (cur.), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 83 ss. Con particolare riferimento all'iniziativa del Green Deal europeo si v. da ultimo A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2021, 4 ss., ed E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Ivi*, 130 ss.; sulle potenzialità trasformative del "patto" si v. inoltre Id., *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022, 19 ss.

² Così A. Jordan, *Editorial Introduction: The Construction of a Multilevel Environmental Governance System*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, 1999, 1; per una panoramica delle misure in commento v. R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., 153.

³ Nella *Dichiarazione e Comunicato finale della Conferenza al Vertice (Parigi, 21 ottobre 1972)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 39, 4, 1972, 624, spec. 625, I.3, si afferma espressamente che «l'espansione economica, che non è un fine a sé stante, deve con priorità consentire di attenuare le disparità delle condizioni di vita. Essa dev'essere perseguita con la partecipazione di tutte le componenti sociali e deve tradursi in un miglioramento così delle qualità come del tenore di vita. Conformemente al genio europeo una attenzione particolare sarà data ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale»; si v. anche l'invito alle Istituzioni, 627, II.8. L'esito si è avuto nel 1973 con il Programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale: si v. CELEX%3A41973X1220.

⁴ Si v. in particolare A. Jordan, D. Liefferink, *The Europeanization of national environmental policy*, in *Iid.* (cur.), *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, I ed., Abingdon e New York, 2004, 1 ss., nonché, da ultimo, A. Jordan, V. Gravey, C. Adelle (cur.), *Environmental policy in the EU: actors, institutions and processes*, IV ed., Abingdon e New York, 2021, 13 ss.; sull'influenza delle politiche verdi dell'Unione e dei suoi Stati oltre i confini dell'Unione stessa, notoriamente, A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, 2020, spec. 207 ss. In giurisprudenza, si v. poi le dichiarazioni di principio riportate nelle sentenze della Corte di Giustizia: Sentenza del 7 febbraio 1985, Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59; Sentenza del 20 settembre 1988, Commissione delle Comunità europee/Regno di Danimarca, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421; Sentenza del 29 marzo 1990, Repubblica ellenica/Consiglio delle Comunità europee, C-62/88, ECLI:EU:C:1990:153.

⁵ Come ha osservato A. Jordan, *Editorial Introduction: The Construction of a Multilevel Environmental Governance System*, cit., 1: «the relationship has been and remains genuinely two-way».

stava parimenti consolidando nel dibattito politico degli Stati europei in quel torno di anni⁶. In Italia è emblematica l'istituzione della Commissione Franceschini nel 1967⁷, così come la fondazione del Club di Roma nel 1968⁸. In Francia, negli stessi anni, si diffonde ad esempio l'attenzione per la gestione dei parchi nazionali e si affermano i movimenti di protesta nei confronti delle attività inquinanti e dell'energia nucleare, che pur non ottenendo immediato riconoscimento dalle istituzioni nazionali testimoniano una presa di coscienza di non poco conto da parte della collettività⁹.

Nel contesto odierno, dominato dalle crescenti preoccupazioni per il deterioramento delle risorse naturali e per i gravi cambiamenti del clima, la riflessione circa il radicamento dell'interesse per la tutela dell'ambiente nella pur complessa cultura giuridica europea offre alcuni spunti per richiamare l'attenzione sulla *vis* propulsiva degli strumenti cui il diritto sovranazionale fa ricorso ai fini del perseguimento degli obiettivi ambientalistici.

A tal proposito, il presente contributo si propone di mettere in luce le potenzialità trasformative della "condizionalità ambientale" come strumento per l'implementazione delle politiche verdi promosse a livello sovranazionale, distinguendo i contesti della politica di coesione, della politica agricola comune e, da ultimo, dei piani di ripresa post-pandemici. Si mira a porre in evidenza come la sollecitazione verso una mutazione giuridica in senso ambientalista abbia assunto forme peculiari in virtù delle prerogative e delle competenze attribuite all'Unione, nonché in virtù della connessa necessità di rispettare principio di sussidiarietà, considerato che in materia di ambiente l'Unione europea è titolare di competenza concorrente (Art. 4, par. 2, lett. e TFUE).

Il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse rientrano senz'altro tra gli obiettivi che l'Unione «contribuisce a perseguire» secondo l'Art. 191 TFUE. Inoltre, nella materia in esame assume rilievo il principio di

⁶ Con le opportune distinzioni per quanto concerne, in particolare, i Paesi governati da regimi autoritari: per le difficoltà nel contesto spagnolo si v. G.M. Silvers, *The Natural Environment in Spain: a Study of Environmental History, Legislation, and Attitudes*, in *Tulane Environmental Law Journal*, 5, 1, 1991, 290; per l'esempio più dinamico della Polonia si v. D.H. Cole, *An Outline History of Environmental Law and Administration in Poland*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 18, 1995, 297 ss.

⁷ Lucidissime, in proposito, le osservazioni di M.S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, e S. Patti, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, entrambe in M. Almerighi, G. Alpa (cur.), *Diritto e ambiente*, I, Padova, 1984, rispettivamente 29 ss. e 107 ss.

⁸ Si v. diffusamente L. Scichilone, *L'Europa e la sfida ecologica. Storia della politica ambientale europea (1969-1998)*, Bologna, 2008, nonché da ultimo E. Fisher, *Environmental Law: A Very Short Introduction*, Oxford, 2017, 42.

⁹ Per tutti S. Pincetl, *Some Origins of French Environmentalism: An Exploration*, in *Forest and Conservation History*, 37, 2, 1993, 85-87. Sulle trasformazioni in commento si v. anche G. Cordini, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, in Id. (cur.), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Padova, 2017, 109 ss.; D. Amirante, *L'ambiente «preso sul serio». Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, 1 ss., nonché diffusamente Id., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

integrazione sancito nell'Art. 11 TFUE e confermato nell'Art. 37 della Carta di Nizza, che richiede di prendere in considerazione adeguata la protezione dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche e attività sovranazionali «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile», implicando così un bilanciamento tra gli obiettivi ambientalistici e le esigenze anche economiche – o di “sostenibilità economica” – di volta in volta affrontate.

A propria volta, il ricorso alla condizionalità ambientale conferma che l'approccio di orientamento e impulso da parte dell'Unione deve pur sempre combinarsi con sensibilità giuridiche e politiche di amplissimo spettro e trova ancora limiti nel bilanciamento con altre prerogative riconosciute dal diritto sovranazionale nel suo complesso.

2. Il ruolo della condizionalità ambientale nel contesto della politica di coesione

Nella letteratura che si è occupata di descrivere le peculiarità della condizionalità ambientale si è osservato che lo strumento della condizionalità può assumere molteplici forme (politica, giuridica, macroeconomica) e che la veste “ambientale” non è altro che l'ultima di una lunga serie di declinazioni. A questa veste si è fatto ricorso principalmente nelle politiche interne e con riferimento alla condizionalità di spesa¹⁰: si valorizza la tutela dell'ambiente come requisito per l'ottenimento e la conservazione di risorse economiche o finanziamenti erogati dall'Unione. L'incisività dello strumento resta legata, dunque, al meccanismo “sanzionatorio” di natura economica¹¹.

Nel contesto delle politiche interne dell'Unione, oggetto della riflessione che segue, la condizionalità di spesa legata agli obiettivi ambientalistici svolge comunque un ruolo rilevante nel favorire l'integrazione europea e il rispetto dei fondamenti assiologici di quest'ultima¹². Anche grazie alla sua duttilità, ha incentivato riforme di peso

¹⁰ Sebbene non manchino, come noto, interessanti ricorsi allo strumento in esame anche sul piano delle politiche esterne: si v. per tutti F. Fines, H. Delzangles (cur.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, 2019, 147-173.

¹¹ Sulle caratteristiche della condizionalità di spesa si v. in particolare A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, 2023, 164 ss. e V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, 116 ss.

¹² Il ruolo della condizionalità nel processo di integrazione è descritto ad es. in A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 23, 2022, 131 ss.; nonché M. Fisicaro, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2, 2022, 697 ss. Si v. inoltre le osservazioni di A. Somma, *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis (cur.), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 433 ss., nonché Id., *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in questa *Rivista*, 4, 2018, spec. 883 ss. Peraltro, sebbene utilizzato da

diverso a seconda degli ambiti in cui è stata utilizzata: si è parlato, in proposito, di un'oscillazione tra la semplice pretesa di non contraddizione di un determinato assetto normativo, da un lato, e la sollecitazione ad adottare misure apposite per la convergenza verso un obiettivo specifico, dall'altro¹³.

Nel proporre una ricostruzione esaustiva delle figure in commento si ritiene opportuno considerare solo quelle che rientrano propriamente nel novero delle "condizionalità", rispetto a quelle che possono qualificarsi come mere "condizioni", riferendosi le prime a finanziamenti vincolati nella destinazione ma subordinati in qualche modo al rispetto di requisiti ulteriori, e le seconde a finanziamenti vincolati unicamente quanto alla destinazione della spesa¹⁴. La condizionalità consisterebbe, in altre parole, in un requisito da rispettare, o in una pratica o serie di pratiche da porre in essere per ottenere e conservare erogazioni destinate ad obiettivi specifici.

Ciò posto, sembra potersi parlare di condizionalità propriamente ambientale, o condizionalità ambientale in senso stretto, solo laddove le pratiche o i requisiti richiesti consistano *tout court* nel mantenimento o raggiungimento di un obiettivo ambientalistico (tale può essere la progressiva riduzione delle emissioni inquinanti, o l'attuazione concreta di programmi di ampliamento del verde urbano). Diversamente, l'adozione di norme in materia di ambiente (che riguardino, ad esempio, l'introduzione di sanzioni o il rispetto di procedure specifiche come la valutazione di impatto ambientale nei procedimenti amministrativi) sembrerebbe più opportunamente collocabile nell'ambito della condizionalità giuridica o regolatoria, o comunque della condizionalità ambientale in senso ampio. La differenza tra i due modelli – "condizionalità ambientale in senso stretto" e "condizionalità ambientale in senso ampio" – consiste nella diversa natura delle attività da porre in essere in ragione dell'erogazione dei fondi: da un lato, attività materiali di conservazione e salvaguardia, dall'altro, attività di legislazione, predisposizione di piani o implementazione di procedimenti amministrativi. Queste ultime, sebbene abbiano un impatto indiretto, sono comunque indispensabili all'interno di una strategia di tutela scrupolosa e onnicomprensiva, e pertanto le condizionalità che ne fanno menzione meritano di essere ricondotte nel novero delle condizionalità ambientali, per quanto "in senso ampio".

tempo negli atti di diritto derivato, lo strumento della condizionalità è menzionato nei Trattati solo all'art. 136 TFUE, nella versione consolidata in vigore dal 1° marzo 2013, in relazione alla possibilità di erogare assistenza finanziaria agli Stati membri «ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro». Cfr. CELEX:12016E/TXT.

¹³ C.-M. Alves, *Conditionnalité environnementale et principe d'intégration. Entre le clair-obscur et trompe l'oeil*, in F. Fines, H. Delzangles (cur.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, cit., 24-25, ma v. anche V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, cit., spec. 117-118.

¹⁴ Così M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2013, 285. L'a. riconduce alla prima categoria, ad esempio, l'erogazione di risorse destinate alla transizione verde o alla trasformazione digitale (Art. 3, Reg. 241/2021) e, alla seconda, le erogazioni destinate al rispetto dei vincoli macroeconomici definiti all'interno del semestre europeo.

Esempi riconducibili a entrambi i modelli si rinvengono nel Regolamento UE 2013/1303, più volte aggiornato, che disciplina tra gli altri il Fondo di coesione¹⁵.

Il Regolamento fa riferimento nello specifico alla “condizionalità *ex ante* applicabile”, intesa come «un fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l’efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d’investimento o a una priorità dell’Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto» (Art. 2, n. 33). Si distingue, inoltre, tra le “condizionalità *ex ante* previste nelle norme specifiche di ciascun fondo” (parte I All. XI del Regolamento) e le “condizionalità *ex ante* generali” (parte II All. XI).

Per quanto concerne i profili di interesse per la tutela dell’ambiente, vengono ricondotte nel novero delle condizionalità specifiche per il Fondo di coesione e per il Fondo europeo di sviluppo regionale le misure da porre in essere in relazione agli obiettivi tematici da 4 a 7 di cui alla suddetta parte I dell’All. XI¹⁶. Tra queste, sembrano potersi qualificare come condizionalità ambientali, ad esempio, «la realizzazione di azioni volte a promuovere la cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento»; «la considerazione, se del caso, di strategie nazionali di adattamento al cambiamento climatico»; «l’adozione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio»; «l’esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti che soddisfi i requisiti giuridici per una valutazione ambientale strategica». Peraltro, nella maggior parte dei casi, le azioni richieste *ex ante* si collegano a quanto previsto da particolari direttive o regolamenti precedentemente adottati.

Viene indicata invece nel quadro delle condizionalità generali, ad esempio, la dotazione di dispositivi procedurali e organizzativi che garantiscano l’applicazione efficace della normativa dell’Unione in materia di ambiente, come la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la

¹⁵ Il Fondo è stato istituito con il Regolamento CE 1994/1164 al fine di «assicurare la promozione dello sviluppo sostenibile e la riduzione delle disparità economiche e sociali» erogando finanziamenti agli Stati membri con un Reddito Nazionale Lordo pro capite inferiore al 90% della media dell’Unione; secondo la disciplina attualmente vigente, sostiene «gli investimenti a favore dell’ambiente, compresi gli investimenti riguardanti lo sviluppo sostenibile e l’energia che presentano vantaggi per l’ambiente, con particolare attenzione per l’energia rinnovabile». Si v. per la disciplina vigente il Regolamento UE 2013/1303, “Regolamento disposizioni comuni” o “RDC” nella versione consolidata: CELEX:02013R1303-20230301; nonché il più recente Regolamento UE 2021/1058: CELEX:32021R1058. Cfr. in proposito C.-M. Alves, *Conditionnalité environnementale et principe d’intégration. Entre le clair-obscur et trompe l’oeil*, cit., 26 ss.; A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, cit., 167 ss., nonché da ultimo Ead., *Regioni e politiche di coesione dell’Unione Europea: un rapporto in “chiaro-scuro”*, in *Percorsi Costituzionali*, 2, 2022, spec. 412-417.

¹⁶ Si tratta degli obiettivi tematici più vicini alla questione ambientale: «4. Sostenere la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; ... 5. Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi ... 6. Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse ... 7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete».

valutazione ambientale strategica (VAS). Si richiede, in particolare, la sussistenza di «dispositivi per l'applicazione efficace della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (VIA) e della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (VAS); Dispositivi per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione delle direttive VIA e VAS; Dispositivi per garantire una sufficiente capacità amministrativa».

Stando alle osservazioni proposte poc'anzi, dunque, nell'ambito del Reg. 1303/2013 gli adempimenti richiesti ai beneficiari delle erogazioni economiche si esplicano principalmente nella predisposizione di procedure, strategie, o piani "relativi all'ambiente", più che nella realizzazione di obiettivi concreti, intesi come mutamenti (o attività di conservazione) della situazione ambientale materialmente intesa¹⁷.

Peraltro, ai sensi dell'Art. 19 del medesimo Regolamento, il monitoraggio circa il rispetto delle condizionalità *ex ante* viene affidato alla sola Commissione, che può sì sospendere le erogazioni, ma può anche accettare la modifica dei contenuti dei programmi su proposta degli Stati interessati.

Di contro, l'assistenza finanziaria in commento si lega ulteriormente alla condizionalità macroeconomica, dal momento che la disciplina vigente conferma in capo al Consiglio il potere di sospendere gli stanziamenti allo Stato assegnatario se quest'ultimo, a seguito di apposita raccomandazione, non rispetta le politiche di bilancio e si astiene dall'attuare misure per convergere con gli obiettivi di Maastricht, come rileva l'Art. 23 espressamente rubricato "Misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica". Simili riferimenti sono ripresi, da ultimo, nel Regolamento UE 2021/1060, che contiene disposizioni comuni relative ai fondi strutturali e d'investimento europei e richiama il ricorso ad analoghe "condizioni abilitanti" per l'erogazione dei fondi (All. IV), ma riconosce altresì alla Commissione la facoltà di richiedere al Consiglio la sospensione dei pagamenti se lo Stato beneficiario non esegue gli aggiustamenti macroeconomici legati ai programmi di assistenza finanziaria (Art. 19, par. 1, lett. d). La sospensione si presenta invece come necessaria se «lo Stato interessato non ha adottato azioni efficaci per correggere il suo disavanzo eccessivo», salvo al più «l'esistenza di una grave recessione economica nella zona euro o nell'intera Unione»¹⁸.

¹⁷ Si v. in proposito anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ad es. Sentenza dell'11 gennaio 2001, Repubblica ellenica/Commissione delle Comunità europee, C-247/98, ECLI:EU:C:2001:4; Sentenza del 26 febbraio 2013, Spagna/ Commissione, T-65/10, T-113/10 e T-138/10, ECLI:EU:T:2013:93; Sentenza del 19 aprile 2013, Italia/Commissione, T-99/09 e T-308/09, ECLI:EU:T:2013:200.

¹⁸ Per una riflessione approfondita circa il rapporto tra condizionalità macroeconomica e finalità solidaristiche nella politica di coesione si v. in particolare M. Fisicaro, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2, 2019, 413 ss.; cfr. inoltre D. Charles-Lebihan, *La conditionnalité environnementale dans la politique de cohésion de l'Union européenne*, in F. Fines, H. Delzangles (cur.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Unione européenne*, cit., spec. 65-66, secondo cui il richiamo alla condizionalità macroeconomica si porrebbe in chiaro contrasto con le finalità di sviluppo dei fondi strutturali.

3. La condizionalità ambientale nella politica agricola comune: spunti e prospettive

Analogamente, nella politica agricola comune (PAC) l'erogazione di risorse finanziarie viene ricollegata al rispetto di alcuni requisiti in materia di ambiente espressamente indicati, alimentando le letture che vedono in questo specifico settore di intervento e sostegno il fulcro dell'azione ambientalista sovranazionale¹⁹. In questo contesto, invero, alle iniziative cui si è dato vita negli anni Sessanta per far fronte sia a problematiche di natura economica e organizzativa, sia a preoccupazioni di carattere sociale, si è attribuita con il passare del tempo una valenza ambientalista, ad esempio per quanto concerne l'introduzione di limiti alla sovrapproduzione e allo sfruttamento intensivo e spregiudicato delle risorse naturali. Tale valenza sembrerebbe diventata, agli occhi dei commentatori, talmente rilevante da ribaltare il rapporto con la medesima politica agricola, rendendo in altre parole l'organizzazione agricola una componente inserita all'interno di una più ampia strategia ambientale, anche in considerazione della clausola di integrazione di cui all'Art. 11 TFUE²⁰.

I medesimi commentatori non dimenticano di osservare, infatti, che la tutela dell'ambiente e la coltivazione agricola si presentano come attività che si indirizzano nei confronti delle stesse risorse (terra, acqua, aria) perseguendo però finalità diverse: l'una protettiva, l'altra produttiva. Entrambe sembrerebbero aver trovato un temperamento nel Regolamento UE 1306/2013, secondo il quale l'assistenza economica nel contesto della PAC è subordinata ad alcune condizionalità più stringenti legate alle preoccupazioni per l'ambiente, e la tutela di quest'ultimo è valorizzata come vero e proprio obiettivo della politica stessa²¹.

Per quanto concerne gli aiuti economici ai produttori, in particolare, il meccanismo della condizionalità opera attraverso l'applicazione di una sanzione amministrativa ai sensi degli Artt. 91 e seguenti, nei confronti dei beneficiari che non osservano i "requisiti di gestione obbligatori" e le "buone condizioni agronomiche ed ambientali" (BCAA) di cui all'All. II del Regolamento. Tra questi rientrano, ad esempio, il «divieto di scarico diretto nelle acque sotterranee», l'adozione di «misure per prevenire l'inquinamento indiretto delle acque sotterranee», o il «mantenimento degli elementi

¹⁹ Si v. C. Blumann, *L'écologisation de la politique agricole commune*, in F. Fines, H. Delzangles (cur.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Unione européenne*, cit., 41 ss.

²⁰ Così *ivi*, 42, anche prendendo spunto dall'analogia subordinazione delle politiche energetiche, ai sensi dell'Art. 194 TFUE, agli interessi dell'ambiente oltre che del mercato interno.

²¹ Nello specifico, secondo il Considerando 54, «il meccanismo della condizionalità incorpora nella PAC alcune norme fondamentali in materia di ambiente, cambiamenti climatici, buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno, salute pubblica, salute animale, salute delle piante e benessere degli animali» e «intende inoltre contribuire a rendere la PAC più rispondente alle aspettative della società attraverso un miglioramento della coerenza con le politiche in materia di ambiente, salute pubblica, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali. Il meccanismo della condizionalità è parte integrante della PAC e dovrebbe pertanto essere mantenuto»: si v. CELEX:32013R1306.

caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze», nonché «il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli».

Con le recenti riforme per il periodo 2023-2027 si attribuisce alla PAC, nelle parole del Consiglio, «una nuova architettura “verde” basata su condizioni ambientali che gli agricoltori devono rispettare e su misure volontarie supplementari», affidando agli Stati il compito di elaborare il proprio piano strategico, che «illustra come lo Stato membro intende utilizzare i finanziamenti della PAC»²². All’Art. 12 del Regolamento UE 2021/2115 si afferma, inoltre, che gli Stati membri devono subordinare i contributi ad un meccanismo di condizionalità (nella campagna d’informazione delle Istituzioni si parla di “condizionalità rafforzata”²³) in base al quale viene applicata una sanzione amministrativa ai «beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II o pagamenti annuali a titolo degli articoli 70, 71 e 72 del Regolamento se non si conformano ai criteri di gestione obbligatori (CGO) previsti dal diritto dell’Unione e alle norme BCAA figuranti nell’allegato III» ove si tratti di criteri e norme riferiti, tra gli altri, ai settori del clima e dell’ambiente.

È interessante rilevare che in questo ambito si inseriscono sì requisiti e obiettivi materiali, come il «mantenimento dei prati permanenti» con l’obiettivo di «preservare lo stock di carbonio»: è più frequente, dunque, il ricorso alla condizionalità ambientale “in senso stretto”. Ma è altrettanto interessante considerare che, diversamente da quanto solitamente previsto, il mancato adeguamento non comporta la sospensione o la riduzione dei finanziamenti, bensì l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria²⁴.

Allo stesso tempo, peraltro, si afferma espressamente che i piani strategici sono controllati per garantire che non distorcano il mercato unico né creino oneri eccessivi per i beneficiari o le amministrazioni, precisazione che sembra porre il mercato unico e gli eventuali oneri eccessivi come limiti nella predisposizione dei piani strategici, in potenziale contraddizione con le prerogative di tutela dell’ambiente che compaiono come obiettivi principali. Se non se ne vuole concludere che il contemperamento tra le diverse esigenze sia in realtà sbilanciato, in sostanza, a favore del mercato unico e delle politiche di spesa, occorre

²² Consilium, *Politica agricola comune 2023-2027*, 6 febbraio 2023. Si v. in proposito la pagina web dedicata: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>.

²³ Così European Commission, *Agriculture and rural development*, 2022, sulla pagina web: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_it, ove si afferma che «i pagamenti dei beneficiari della PAC sono legati a un insieme più rigoroso di requisiti obbligatori. Ad esempio, in ogni azienda agricola almeno il 3% dei seminativi è destinato alla biodiversità e agli elementi non produttivi, con la possibilità di ricevere sostegno attraverso regimi ecologici per raggiungere il 7%. Anche le zone umide e le torbiere sono protette».

²⁴ Si v. l’All. III del Regolamento per l’elenco dei CGO e delle BCAA (nonché l’all. IV per la c.d. condizionalità sociale): CELEX:32021R2115. Ulteriori indicazioni sull’architettura del sistema sanzionatorio sono fornite dal Regolamento UE 2021/2116 e dal Regolamento delegato UE 2022/1172.

quantomeno riconoscere che si riscontrano ancora non poche difficoltà nel confermare una predilezione netta per gli interessi ambientalistici dinnanzi ad eventuali frizioni con interessi di carattere economico o commerciale.

Gli esempi relativi alla politica agricola comune, così come le osservazioni precedentemente proposte in merito alla politica di coesione, suggeriscono quindi che il ricorso al meccanismo della condizionalità nella materia ambientale ha seguito un approccio cauto, anche per via della necessità di operare secondo il riparto delle competenze tra Unione europea e Stati membri. È stata incentivata la predisposizione di misure di pianificazione e controllo più che la realizzazione di obiettivi concreti, ed è rimasta centrale l'attenzione per la tutela del mercato.

In considerazione di ciò, ancor prima dell'elaborazione dei piani di ripresa post-pandemici, numerose voci hanno invocato una più ambiziosa definizione dei requisiti da dimostrare per l'accesso alle erogazioni, o hanno proposto quantomeno l'introduzione di divieti netti da rispettare a seguito della spesa di queste ultime²⁵. Tali voci, pur riconoscendo la necessità preliminare di dotare gli Stati di strutture e procedure adeguate alla tutela degli interessi ambientalistici, confermano il bisogno di aprire una nuova fase che, innestandosi sulla precedente, ne valorizzi i risultati. La sola predisposizione di piani e strumenti di monitoraggio come contropartita dell'assistenza economica potrebbe pertanto presentarsi come fase iniziale di un'opera ancora incompiuta, piuttosto che (secondo una prospettiva meno auspicabile) come unico esito delle politiche finora promosse. Ma per fondare interventi più incisivi si renderebbe necessario ridefinire a monte gli obiettivi e i poteri affidati alle istituzioni sovranazionali.

4. Condizionalità e transizione verde nel dispositivo per la ripresa e la resilienza

Le osservazioni circa le criticità e i limiti manifestati dalla condizionalità ambientale nella politica di coesione e nella politica agricola comune sembrano potersi estendere anche al Regolamento UE 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza in risposta alla crisi

²⁵ Ad esempio, C.-M. Alves, *Conditionnalité environnementale et principe d'intégration. Entre le clair-obscur et trompe l'oeil*, cit., 33-34, 36, propone di escludere dai beneficiari delle erogazioni le imprese che fanno ricorso ai combustibili fossili, compatibilmente peraltro con il noto principio «chi inquina paga». L'a. sostiene, inoltre, che gli interessi ambientalistici possono a pieno titolo integrarsi tra i valori che attengono all'economia di mercato nel contesto dell'Unione europea, e che il ricorso alla condizionalità ambientale potrebbe presto estendersi, dalle erogazioni pubbliche, anche ai finanziamenti privati. Ma si v. anche S. Bogojević, M. Drenovak-Ivanović, *Environmental Protection Through The Prism Of Enlargement: Time For Reflection*, in *Common Market Law Review*, 56, 2019, 949-978, che auspica l'inserimento della tutela dell'ambiente tra i requisiti attinenti al rispetto della *rule of law* specie nelle politiche di allargamento dell'Unione. Con tali auspici occorre peraltro confrontare le osservazioni di chi, pur non screditando il ricorso al dispositivo della condizionalità, propone in questo contesto un ampliamento dei margini di determinazione degli Stati in ossequio al principio democratico: così M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., spec. 288.

economica alimentata dall'emergenza pandemica (il “Recovery and Resilience Facility”).

Si consideri che, nelle più recenti dichiarazioni programmatiche in materia di ambiente, l'Unione europea ha menzionato obiettivi particolarmente ambiziosi come la riduzione interna netta delle emissioni di gas serra in misura pari ad almeno il 55% (poi 57%) entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990²⁶, ma l'auspicabile realizzazione di simili risultati richiede come noto l'adozione di misure drastiche, principalmente verso le attività più inquinanti²⁷. Nel contesto dell'erogazione dell'assistenza finanziaria sottoposta alla condizionalità ambientale, e attraverso il meccanismo approfonditamente negoziato dei piani di ripresa, gli Stati e le istituzioni avrebbero potuto assumere ciascuno in parte propria la responsabilità quantomeno politica dell'introduzione di limitazioni o divieti nei confronti dei comportamenti nocivi.

Invece, per quanto concerne la transizione ecologica, l'esito politico del Recovery and Resilience Facility sembra esaurirsi in una redistribuzione dei costi, e anche in questo contesto la sospensione dei pagamenti agli Stati resta collegata, oltre che al mancato raggiungimento degli obiettivi concordati, al mancato rispetto della “sana governance economica” (Art. 10).

Si finanziano così alcune spese virtuose sostenute dagli Stati e, soprattutto, dalle imprese, ma non si impone al contempo una limitazione netta dei comportamenti nocivi come contropartita per l'utilizzo delle risorse. Per quanto concerne, infatti, il margine di manovra delle istituzioni sovranazionali, una simile limitazione non troverebbe adeguato fondamento nella disciplina dei poteri dell'Unione, che rimane orientata verso la tutela della concorrenza e del mercato interno, e viene solo accessoriamente toccata da preoccupazioni ulteriori come quelle ambientalistiche.

Si può richiamare, ad esempio, quanto riportato nei considerando 23 e 32 e negli articoli 18, 19 e 24: si richiede che una percentuale pari ad almeno il 37% dei fondi allocati per la ripresa post-pandemica venga destinata al perseguimento di politiche per il clima e per la sostenibilità, con ulteriori indicazioni delegate ad un consistente numero di atti di dettaglio, ma non ci

²⁶ Si tratta dell'obiettivo inserito dall'Unione nel documento NDC (Nationally Determined Contribution) presentato nel novembre 2022 alla COP27 ai sensi dell'Accordo di Parigi, ribadito anche nella c.d. legge europea sul clima come traguardo intermedio rispetto all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 (Regolamento UE 1119/2021, Art. 4). Si v. European Parliament, *Fit for 55: Deal on carbon sinks goal will increase EU 2030 climate target*, 11 novembre 2022 al link <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221107IPR49206/fit-for-55-deal-on-carbon-sinks-goal-will-increase-eu-2030-climate-target>; nonché, da ultimo, European Commission, *Commission welcomes completion of key 'Fit for 55' legislation, putting EU on track to exceed 2030 targets*, 9 ottobre 2023, al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4754.

²⁷ Alcuni rilievi critici in proposito sono stati espressi, ad esempio, in European Environmental Bureau, *EU's 'Fit for 55' is unfit and unfair*, 14 luglio 2021: si v. la pagina web <https://eeb.org/eus-fit-for-55-is-unfit-and-unfair-ngos-say/#:~:text=“What%20the%20Commission%20says%20is,EEB%20Policy%20Manager%20for%20Climate.”>

si sofferma sulla possibilità di operare limitazioni nei confronti delle libertà economiche²⁸.

Alcuni riferimenti precisi in tema di riduzione delle emissioni possono rinvenirsi nell'allegato VI del Regolamento, relativo alla metodologia per il controllo del clima. Nell'allegato, infatti, tra le misure indicate come rilevanti ai fini dell'approvazione dei piani di ripresa presentati dai singoli Stati si annoverano in particolare quelle per «l'efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI o nelle grandi imprese», nonché «le misure di sostegno conformemente ai criteri di efficienza energetica», «se l'obiettivo della misura è conseguire, in media, almeno una ristrutturazione di livello medio o conseguire, in media, una riduzione di almeno il 30% delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra rispetto alle emissioni ex ante»; le misure a favore della «cooperazione tra imprese incentrate sull'economia a basse emissioni»; la «digitalizzazione dei trasporti se dedicata in parte alla riduzione delle emissioni di gas»; il ricorso all'energia rinnovabile «se l'obiettivo della misura riguarda la produzione di energia elettrica o termica a partire da biomassa» e «se l'obiettivo della misura è conseguire nell'impianto una riduzione di almeno l'80% delle emissioni di gas a effetto serra grazie all'uso della biomassa in relazione alla metodologia di riduzione dei gas a effetto serra e al relativo combustibile fossile di riferimento».

Per quanto si possa guardare con favore a tali ultimi richiami, si evince in fin dei conti che nel Regolamento in esame si è fatto nuovamente ricorso alla leva finanziaria come impulso per l'adozione di piani e strategie, e come occasione di spesa per una tutela dell'ambiente integrata nel mercato più che

²⁸ Anche nella guida elaborata dalla Commissione, in riferimento alla dimensione verde dei piani di ripresa si menzionano alcuni esempi di investimenti funzionali alla transizione, senza tuttavia suggerire la necessità di limitare contestualmente le attività inquinanti esistenti: si v. European Commission, *Commission Staff Working Document. Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, PART 1/2*, 22 gennaio 2021, 23-26. Indicazioni più interessanti da parte della medesima Istituzione possono scorgersi, eventualmente, nella Comunicazione resa da Ead., *Technical guidance on the application of 'do no significant harm' under the Recovery and Resilience Facility Regulation (2021/C 58/01)*, in *Official Journal of the European Union*, 18 febbraio 2021, che approfondisce il principio noto come "Do No Significant Harm" (DNSH), secondo cui gli interventi previsti dai PNRR nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente e la Commissione può sindacare l'adeguatezza, in tal senso, delle singole misure previste. Più indicativi, ma dotati di dubbia efficacia vincolante sotto il punto di vista strettamente giuridico, i rilievi contenuti in European Court of Auditors, *Special report 21/2022: The Commission's assessment of national recovery and resilience plans – Overall appropriate but implementation risks remain*, 8 settembre 2022, consultabile online: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_EN.pdf, peraltro seguiti dalle repliche in European Commission, *Replies Of The European Commission To The European Court Of Auditors' Special Report*, 2022, consultabili online: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Repplies-SR-22-21/COM-Repplies-SR-22-21_EN.pdf. Altri riferimenti rilevanti sono riportati nel Regolamento UE 2020/852 (c.d. "Regolamento Tassonomia") in tema di sostenibilità delle attività economiche, che lega peraltro gli investimenti qualificabili come sostenibili al rispetto di requisiti in materia sociale, di diritti umani e di diritto del lavoro; il monitoraggio, in questo caso, è affidato ai meccanismi ordinari delle istituzioni più che alla leva finanziaria: CELEX:32020R0852.

per l'introduzione di divieti espliciti ai comportamenti dannosi del mercato stesso.

Tuttavia, proprio in virtù del principio di sussidiarietà cui si attiene l'azione sovranazionale nella materia in commento, l'architettura del Regolamento non sembra precludere agli Stati la possibilità di impiegare i fondi stanziati a livello sovranazionale per guidare le scelte del mercato adottando di propria iniziativa delle misure più coraggiose allo scopo di tutelare l'ambiente e valorizzare così gli investimenti operati. Ed è questo un potere da non sottovalutare, se non si vuole trascurare un passaggio rilevante della transizione verde come è, per l'appunto, il drastico taglio delle emissioni climalteranti.

Invero, alcuni Stati hanno inserito, già nei propri piani di intervento, delle timide restrizioni o degli obblighi che incidono sulle libertà economiche. Ad esempio, il Piano di ripresa presentato dal governo spagnolo, "España puede", prevede l'obbligo di inserimento dei biocarburanti sul totale delle vendite per autotrazione a partire già dal 2021, in vista del raggiungimento di una quota minima di utilizzo dell'energia rinnovabile nei trasporti del 28% nel 2030, analogamente a quanto previsto dal proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)²⁹. Nel Piano francese, "France Relance", si afferma espressamente l'obiettivo di porre fine al mercato degli imballaggi in plastica monouso entro il 2040, promuovendo l'approvazione di leggi di divieto già nella fase attuale. Si prevede, inoltre, l'introduzione di veri e propri obblighi di riduzione dei consumi energetici nel settore terziario in misura pari al 40% nel 2030³⁰. Nel noto PNRR italiano "Italia domani", invece, non si scorgono obblighi o divieti espliciti per le attività economiche: si fa dunque ricorso a strategie di investimento per sollecitare la transizione, ma non si prendono iniziative determinanti circa la limitazione tempestiva delle pratiche nocive³¹.

5. Sollecitazioni sovranazionali e cardini costituzionali come guida per un cambio di paradigma: note conclusive

Nelle politiche appena richiamate non si scorgono leve giuridiche che impediscano in concreto agli interessi del mercato di discostarsi dalla transizione verde per mere ragioni di opportunità economica. E solo in parte ciò è determinato dalla necessità di riconoscere la competenza dei singoli Stati sulle determinazioni più puntuali in materia di ambiente. Infatti, la stessa architettura dei principi che guidano l'azione sovranazionale concepisce la tutela dell'ambiente come obiettivo non svincolato

²⁹ Gobierno de España, *Plan de Recuperación, transformación y resiliencia*, 16 giugno 2021, 251. Consultabile online: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.

³⁰ Gouvernement de la République française, *Plan National de Relance et de Résilience*, 2021, 154. Consultabile online: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf.

³¹ Il Piano aggiornato è consultabile online: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

dall'obiettivo di tutela del mercato, un mercato che le Istituzioni per prime pretendono "neutrale", o "efficiente"³².

In un simile contesto, l'impulso verso un mutamento vero e proprio nelle regole che riguardano le attività di produzione e di consumo potrebbe dunque provenire dai sempre più frequenti richiami del diritto costituzionale degli Stati membri in tema di tutela dell'ambiente. In altre parole, dinnanzi alla necessità di operare non tanto un temperamento equo e neutrale tra esigenze contrapposte, quanto un cambio di paradigma netto ed esplicito, il quadro giuridico più efficace potrebbe svilupparsi attorno al cardine dei diritti fondamentali riconosciuti a livello costituzionale, da valorizzare in considerazione della crisi naturale e climatica in atto, e in dialogo con le sollecitazioni ancora incerte che provengono dal diritto sovranazionale³³. Se opportunamente concepito e collocato, il riconoscimento a livello costituzionale della necessità di tutelare l'ambiente come condizione funzionale per l'esplicarsi della dignità e delle libertà degli esseri umani potrebbe legittimare la limitazione di prerogative cui è stata tradizionalmente attribuita una posizione preminente ma che, nello scenario odierno, assumono inevitabilmente un ruolo secondario.

Tra le esperienze nazionali cui si è fatto cenno poc'anzi, il più risalente esempio di riconoscimento del rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente si rinviene nell'ordinamento spagnolo, che nella Costituzione del 1978 ricollega espressamente tale tutela allo sviluppo della persona, sulla scorta dell'attivismo che si era diffuso in quegli anni mentre il Paese stava riorganizzando i propri principi all'indomani della fine della dittatura. La Francia e l'Italia, invece, hanno voluto sottolineare l'importanza della tutela dell'ambiente a livello costituzionale solo di recente (come noto, non senza critiche e dibattiti circa la necessità e gli esiti pratici degli interventi): la Francia nel 2004, con la Charte de l'environnement, e l'Italia nel 2022, con la revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione³⁴.

³² Si v. i rilievi di M. Goldoni, *Il ruolo della BCE nella costituzione economica europea: dalla neutralità all'efficienza di mercato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2023, 863, spec. 870 ss.

³³ A proposito del preminente rilievo assunto dalla questione ambientale in funzione dei diritti si v. diffusamente i contributi raccolti in D. Amirante, R. Tarchi (cur.), *Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal Diritto comparato*, in questa *Rivista*, 58, SP2, 2023; si v. inoltre E. Daly, J.R. May, *Comparative environmental constitutionalism*, in *Jindal Global Law Review*, 6, 1, 2015, 9 ss., ove si sottolinea l'importanza tanto degli impulsi determinati "dall'alto" a livello internazionale quanto della diffusione "dal basso" di principi e buone pratiche sviluppate nei singoli Stati ai fini del riconoscimento della tutela dell'ambiente come valore di rilievo costituzionale. Sul costituzionalismo ambientale come conferma del ruolo cardine degli Stati dinnanzi alla crisi ecologica si v. inoltre A.P. Singh, *Towards 'the environmental state': revelations from a design-oriented enquiry of environmental constitutionalism*, in *Environmental Law Review*, 25, 2, 2023, 120 ss.

³⁴ Sul tema della valorizzazione costituzionale della tutela dell'ambiente nelle due esperienze si v. in particolare le osservazioni di A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente 2004 tra diritti e principi*, in questa *Rivista*, 4, 2021, 3393 ss., e L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *federalismi.it – Il Costituzionalismo Multilivello Nel Terzo Millennio: Scritti In Onore Di Paola Bilancia*, 4, 2022, 188 ss.

La rinnovata attenzione costituzionale potrebbe consentire alla questione ambientale, forte anche delle pressioni provenienti dalla scienza e dall'opinione pubblica, di rimodulare l'architettura delle priorità e delle tutele entro ciascun ordinamento, valorizzando gli Stati come motori indispensabili di una transizione verde che coinvolga non solo gli interessi economici, ma anche e soprattutto gli interessi e i diritti sociali.

Pur nell'univocità delle direzioni intraprese sul piano programmatico, gli strumenti giuridici ai quali le istituzioni sovranazionali stanno facendo ricorso per realizzare gli obiettivi in tema di clima e ambiente – tra cui, per l'appunto, la condizionalità – sono soggetti ai limiti strutturali e agli obiettivi preminenti del diritto sovranazionale. Dunque, le sollecitazioni dell'Unione europea necessitano di trovare un interlocutore fermo nell'assetto giuridico interno degli Stati membri, non potendo prescindere da quello che pare essere il più ampio e saldo disegno della tutela costituzionale dei diritti³⁵. Tale prospettiva, peraltro, esalterebbe la dimensione democratica e partecipativa delle scelte da operare, così da confermare l'importanza degli obiettivi proposti e fornire un fondamento esplicito per iniziative eventualmente più ambiziose.

Paola Valerio
Dipartimento di Scienze giuridiche
Università degli studi di Roma "La Sapienza"
paola.valerio@uniroma1.it

³⁵ L'approccio necessariamente multilivello, così prospettato, sembra confermato del resto anche nel Regolamento UE 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica: CELEX:32021R1119.

