

Quali principi giuridici per l'economia circolare nell'Unione europea?

di Massimiliano Montini

Abstract: *Which legal principles for the circular economy in the European Union?* – The contribution focuses on four principles that can steer and guide the transformation of the European economy towards the circular economy, in the context of the European Green Deal and the sustainable development policies of the European Union. On the one hand, two 'old' principles already well established in EU law are examined, namely the integration principle and the principle of sustainable development. On the other hand, two emerging 'new' principles not yet fully recognised in Union law are analysed, namely the principle of non-regression and the principle '*in dubio pro natura*'. A unified legal framework for the circular economy in the context of the European single market may emerge from the combination of these old and new principles.

Keywords: Circular economy; Green Deal; principle of integration; sustainable development; non-regression; *in dubio pro natura*.

3257

1. Introduzione

L'obiettivo dell'economia circolare risulta centrale nelle politiche di sviluppo sostenibile dell'Unione europea.¹ All'interno del *Green Deal* europeo, che rappresenta la nuova strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione fino al 2030, con una proiezione di lungo periodo fino al 2050, l'obiettivo dell'economia circolare costituisce uno dei pilastri fondamentali per l'azione dell'Unione accanto a quello della neutralità climatica².

Nel contesto di riferimento del *Green Deal*, l'Unione europea ha adottato del 2020 la seconda strategia sull'economia circolare che riprende e consolida quanto già previsto nella prima strategia del 2015³. Una delle

¹ Per una introduzione all'economia circolare vedi E. Bompan, I.N. Brambilla, *Che cosa è l'economia circolare*, II ed., Milano, 2021; vedi anche Ellen MacArthur Foundation, www.ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2019) 640 final del 11.12.2019, "Il Green Deal europeo".

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 614 final del 2.12.2015, "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare" (prima strategia sull'economia circolare); Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2020) 98 final del 11.3.2020, "Un nuovo piano d'azione

caratteristiche innovative della seconda strategia rispetto alla prima è il passaggio da una visione limitatamente circolare ad una visione olistica della circolarità. Infatti, nella prima strategia l'obiettivo principale era quello di rendere circolare la parte finale del ciclo di vita dei prodotti, concentrandosi sulla circolarità dei prodotti nella fase di gestione dei rifiuti e nella creazione di materie prime seconde, mentre nella seconda strategia l'approccio è basato sul principio economico “dalla culla alla culla” (*from cradle to cradle*), in base alla quale l'obiettivo della circolarità deve riguardare tutto il ciclo di vita dei prodotti, ivi inclusa la fase progettuale iniziale. La parola chiave della nuova strategia dell'Unione è il termine “progettazione ecocompatibile” (talvolta indicata anche come “eco-progettazione” oppure “eco-design”)⁴. Tale termine richiama la necessità di progettare i prodotti in modo diverso da quanto è avvenuto finora, massimizzando la loro capacità di essere “circolari” in tutte le fasi del loro ciclo di vita, dalla progettazione e fabbricazione al riuso, recupero e riciclaggio.

In questo contesto di riferimento che promuove l'eco-progettazione dei prodotti in un'ottica di economia circolare risulta interessante interrogarsi su quali dovrebbero essere i principi giuridici dell'Unione su cui basare la trasformazione dell'economia europea da una economia prevalentemente lineare, fondata sull'approccio “produci-usa-getta” ad una economia circolare finalizzata alla massimizzazione del potenziale di circolarità dei prodotti e della materia⁵.

Nei prossimi paragrafi l'attenzione si focalizzerà su quattro principi che potrebbero a mio avviso orientare e guidare la trasformazione dell'economia europea verso l'economia circolare, nel contesto del *Green Deal* europeo⁶. Da una parte, verranno esaminati due “vecchi” principi già

per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva” (seconda strategia sull'economia circolare).

⁴ Comunicazione COM (2020) 98 final (cit.), 3-13.

⁵ Sul ruolo strategico dei principi per l'evoluzione del diritto dell'ambiente vedi E. Scotford, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, Oxford, 2017; N. De Sadeleer, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, II ed., Oxford, 2020.

⁶ Sulla dimensione giuridica del *Green Deal* europeo vedi M. C. Carta, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, 54 ss.; M. Falcone, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, 379 ss.; L. Krämer, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, 267 ss.; C. Binet, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020, n. 269, 207-211; J. Van Zeben, *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, 2020, 300 ss.; A. Sikora, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, 681-697; M. Onida, *Il Green Deal europeo*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, 257 ss.; C. Pesce, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 3, 529-547; E. Chiti, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 19 ss.; C. Pesce, *Il Green Deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050*, in L. F. Pace (a cura di), *Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi. Una riflessione multidisciplinare nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa*, Roma, 2023, 359-371.

pienamente presenti e consolidati nel diritto dell'Unione, vale a dire il principio di integrazione ed il principio dello sviluppo sostenibile. Dall'altra parte, saranno analizzati due "nuovi" principi emergenti, non ancora pienamente riconosciuti nell'ordinamento dell'Unione, vale a dire il principio di non-regressione ed il principio "*in dubio pro natura*". Dalla combinazione di tali vecchi e nuovi principi potrebbe a mio avviso scaturire un quadro di riferimento giuridico unitario per lo sviluppo dell'economia circolare nel contesto del mercato unico europeo, in una proiezione sia interna che esterna al territorio dell'Unione, in grado di valorizzare sia la rilevanza del mercato interno, sia la proiezione delle imprese europee nel mercato globale.

2. I principi giuridici per l'economia circolare europea

2.1 Il principio di integrazione

Il principio di integrazione affonda le sue radici nella prima fase evolutiva del diritto internazionale dell'ambiente⁷. In particolare, il primo riferimento al principio si trova nel Principio 13 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972. In tale contesto, le Parti convennero che, al fine di conseguire una gestione più razionale delle risorse e migliorare la tutela dell'ambiente, gli Stati avrebbero dovuto adottare un approccio integrato e coordinato alla pianificazione dello sviluppo. A quel tempo, il principio di integrazione era visto principalmente come uno strumento su cui basarsi per fare in modo che i percorsi di sviluppo economico tenessero conto delle esigenze ambientali al fine di garantire una adeguata protezione dell'ambiente umano. Successivamente, il principio di integrazione è stato saldamente collegato al principio dello sviluppo sostenibile. La stretta connessione tra i due principi è divenuta particolarmente evidente nella Dichiarazione di Rio del 1992, laddove nel Principio 4 si afferma che per conseguire lo sviluppo sostenibile occorre che la tutela dell'ambiente sia parte integrante del processo di sviluppo e non che non sia considerata separatamente da esso⁸.

Nel corso degli anni, in parallelo con l'evoluzione del diritto ambientale internazionale avvenuta attraverso le tappe fondamentali rappresentate dal vertice di Johannesburg del 2002 e dalla Conferenza Rio+20 del 2012, si è evoluto anche il principio di integrazione. In particolare, il ruolo del principio è passato da quello di dispositivo utilizzabile per integrare le considerazioni ambientali nella pianificazione sociale ed economica a quello di strumento di riferimento per promuovere il

⁷ Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio di integrazione nel diritto internazionale vedi M. Montini, *The Principle of Integration*, in L. Krämer, E. Orlando, *Principles of Environmental Law*, Cheltenham, 2018, 139-149, a 140-142; P. Sands, J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, IV ed., Cambridge, 2018, 227; A. Boyle, C. Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment*, IV ed., Oxford, 2021, 116 ss.

⁸ V. Barral, P.M. Dupuy, *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in J.E. Viñuales (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, 2015, 157-180; M. Montini, *Il Principio 4 della Dichiarazione di Stoccolma: doveri e responsabilità umane nei confronti della natura*, in A. Crescenzi e G. Tamburelli (a cura di), *Atti del Convegno 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, Napoli, 2023, 135-147.

collegamento e l'interazione tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile, vale a dire le dimensioni economica, sociale ed ambientale. In tale contesto, il principio di integrazione è diventato il meccanismo privilegiato per implementare il concetto dello sviluppo sostenibile nella sua tradizionale rappresentazione basata sui tre cerchi concentrici. Nel frattempo, il principio di integrazione è stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza internazionale in materia ambientale. Ad esempio, la rilevanza del principio è stata implicitamente riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Gabcikovo - Nagymaros* del 1997⁹, insieme a quella del principio di sviluppo sostenibile, mentre la Corte Permanente di Arbitrato lo ha riconosciuto come un principio di diritto internazionale generale nel giudizio di arbitrato nel caso *Iron Rhine* del 2005¹⁰.

Nell'ambito del diritto ambientale europeo, il principio di integrazione è stato inserito per la prima volta nel Trattato della Comunità Europea (CE) con l'Atto Unico Europeo nel 1986, insieme agli altri principi per la protezione ambientale¹¹. Inizialmente, il principio venne inserito tra i

⁹ Corte Internazionale di Giustizia, caso *Gabcikovo - Nagymaros*, (*Hungary v Slovakia*), ICJ Reports (1997) 7, par. 140.

¹⁰ Corte Permanente di Arbitrato, caso *Iron Rhine*, (*Belgium v Netherlands*), PCA (2005), par. 59.

¹¹ Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio di integrazione nel diritto dell'Unione europea vedi N. Dhondt, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003; S. Izzo, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; A. Epiney, *Environmental Principles*, in R. Macrory (a cura di), *Reflections of 30 Years of EU Environmental Law*, Groningen, 2006, 19-39; S. Kingston, *Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, Vol. 16, 2010, 780 ss.; J. Jans, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 33, 5, 2011, 1533-1547, a 1537-1538; S. Amadeo, *Articolo 11 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 407-414; P. A. Pillitu, *Articolo 11 TFUE*, in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, 173-175; L. Krämer, *EU Environmental Law*, VIII ed., Sweet and Maxwell, Londra, 2016, 21; J. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law: After Lisbon*, IV ed., Groningen, 2012, 22; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 151-231, a 156; F. Munari, L. Schiano di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, 81-83; O. McIntyre, *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law* in S. Kingston (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon, 2013; C. Voigt, *Article 11 in Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (a cura di), *The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015, 31; B. Sjøfjell, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States*, in B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (a cura di), *The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, cit., 51 ss.; M. Montini, *The Principle of Integration*, cit., 142-146; N. De Sadeleer, *Environmental Principles*, cit., 472-483; F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; M. Montini, *Ordinamento dell'Unione Europea*, in S. Nespore e L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Milano, 2022, 80-151, a 115-118; E. Orlando, *Principi del diritto ambientale dell'Unione europea*, in S. Nespore, L. Ramacci (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, cit., 26-51, a 32-36; F. Rolando, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, Sp-2/2023, 561-574; V. Karageorgou, *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in*

principi ambientali europei con una formulazione molto semplice, secondo la quale “Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità”. Successivamente, il principio di integrazione ha subito alcuni cambiamenti durante l'evoluzione dei trattati fondativi della Comunità e poi dell'Unione europea. In particolare, con il Trattato di Amsterdam del 1999, il principio di integrazione è stato oggetto di due rilevanti modifiche testuali. In primo luogo, la nuova versione del principio ha stabilito per la prima volta che l'obbligo di integrare la dimensione ambientale in tutte le altre politiche europee (non ambientali) avrebbe dovuto essere perseguito con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile, conferendo quindi al principio di integrazione un ruolo strumentale rispetto all'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile. In secondo luogo, al principio di integrazione è stata data, almeno apparentemente, una maggiore enfasi attraverso il suo trasferimento dalla sezione del TCE dedicata alla politica ambientale a quella contenente i principi generali di diritto posta all'inizio del trattato istitutivo. Qualche anno dopo, con le ultime modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 2007, che ha riorganizzato il sistema dei trattati europei, il principio di integrazione è stato collocato nella sezione dedicata alle disposizioni di carattere generale, e nello specifico nell'articolo 11 del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La nuova (ed attuale) formulazione del principio è la seguente: “Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

Come si può notare, malgrado le modifiche avvenute nel corso del tempo, il testo della disposizione dedicata al principio di integrazione non è cambiato molto rispetto alla versione originaria. Tuttavia, come è stato correttamente osservato in dottrina¹², l'ultimo spostamento del principio, avvenuto con il Trattato di Lisbona, che ha lo collocato nella sezione del trattato istitutivo dedicata alle disposizioni di carattere generale, ha fatto diminuire la sua rilevanza giuridica. Infatti, il principio ha perso il suo *status* peculiare di principio generale del diritto, di cui aveva precedentemente goduto, per essere diluito tra le norme di portata generale. Inoltre, accanto al tradizionale principio di integrazione ambientale con il Trattato di Lisbona sono stati inseriti nei trattati istitutivi anche altri principi di integrazione, ad esempio in materia di lavoro e protezione sociale, protezione dei consumatori, o salute animale¹³. Tale fenomeno di proliferazione dei principi di integrazione, come è stato rilevato in dottrina, ha rafforzato l'effetto di diminuzione della rilevanza giuridica del principio di integrazione

Light of New Developments such as the European Green Deal, in *European Papers*, Vol. 8, n. 1, 2023, 159-189.

¹² J. Jans, 2011, 1539-1540 e 1543-1544; M. Montini, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K.J. De Graaf, B. Marseille, S. Prechal, R. Widdershoven, H. Winter (a cura di), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Zutphen, 2021, 97-104, a 100-101.

¹³ Vedi articoli 9, 10, 12, 13 TFUE; vedi in dottrina J. Jans, 2011, cit., 1543-1545.

ambientale¹⁴.

Una diversa versione del principio di integrazione è contenuta nell'articolo 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, rispetto alla quale possono essere svolte considerazioni in larga parte simili considerazioni a quelle riferibili all'articolo 11 TFUE¹⁵. Le due disposizioni presentano infatti numerosi elementi di similarità e qualche elemento di differenziazione. Il principale elemento comune tra le due disposizioni consiste nella natura strumentale del principio di integrazione la cui concreta applicazione deve essere finalizzata al perseguimento del più generale obiettivo dello sviluppo sostenibile. Tra le due disposizioni vi sono però anche alcune differenze. Due di esse in particolare meritano una specifica menzione.

La prima si riferisce allo specifico oggetto dell'obiettivo dell'integrazione. Mentre con riferimento all'articolo 11 TFUE è richiesta l'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione, laddove per tali esigenze si intendono comunemente l'insieme degli obiettivi, dei principi e dei criteri che devono guidare l'azione dell'Unione in materia di protezione ambientale, nel caso dell'articolo 37 della Carta sono gli obiettivi di un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità che devono essere integrati nelle politiche dell'Unione. La seconda principale differenza riguarda la specifica qualificazione dello sviluppo sostenibile nelle due disposizioni. Mentre nell'articolo 11 TFUE lo sviluppo sostenibile è qualificato come un obiettivo generale da perseguire attraverso l'uso strumentale del principio di integrazione, l'articolo 37 della Carta dispone che l'integrazione degli obiettivi di un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere perseguiti e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. In questo secondo caso, pertanto, vi è un'esplicita qualificazione dello sviluppo sostenibile come un principio di rilevanza giuridica, che risulta invece assente nella prima disposizione esaminata.

Nonostante le differenze esistenti tra le due formulazioni del principio di integrazione, le due disposizioni in esame presentano la comune difficoltà di determinare la sua corretta qualificazione giuridica. In entrambi i casi, infatti, si pone la questione di definire se il dovere di integrazione contenuto nell'articolo 11 TFUE e nell'articolo 37 della Carta dia luogo ad una norma di tipo programmatico oppure costituisca un vero e proprio obbligo giuridico posto a carico delle istituzioni dell'Unione, nonché delle autorità nazionali che operano in attuazione del diritto dell'Unione. A tale proposito, deve essere sottolineato che l'Avvocato Generale Jacobs, nel caso *Preussen Elektra*

¹⁴ J. Jans, 2011, 1545; M. Montini, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, cit., 101.

¹⁵ Per un'analisi sulle caratteristiche del principio di integrazione nel contesto dell'articolo 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione vedi G. Marin-Duran, E. Morgera, *Article 37*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (a cura di), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2014, 983 ss.; M. Onida, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2017, 691-707; E. Scotford, *Environmental Rights and Principles in the EU Context. Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, in S. Bogojevic, R. Rayfuse (a cura di), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, 133 ss.

ha affermato che la disposizione in questione non ha carattere programmatico, ma impone obblighi giuridici¹⁶. Tale impostazione non è stata esplicitamente ribadita nel caso di specie dalla Corte di Giustizia, la quale tuttavia in un successivo caso (*Commissione c. Consiglio*) ha statuito che l'articolo 6 TCE (ora articolo 11 TFUE) “sottolinea il carattere trasversale e fondamentale” dell'obiettivo dell'integrazione¹⁷.

Partendo da tali basi, in dottrina è stato affermato che il principio di integrazione impone un obbligo di valutazione integrata ed equilibrata di tutti gli aspetti ambientali rilevanti in ciascun caso di specie¹⁸. In altre parole, esso esprime il dovere di bilanciamento tra i diversi interessi contrapposti, nel rispetto del principio di proporzionalità, da realizzarsi nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui godono le istituzioni nella definizione delle azioni e delle politiche dell'Unione¹⁹. In nessun caso, tuttavia, il principio potrà essere utilizzato per promuovere una aprioristica prevalenza delle esigenze ambientali rispetto agli altri interessi contrapposti²⁰. In dottrina, il principio di integrazione è stato identificato come un possibile parametro di legittimità degli atti di diritto derivato dell'Unione, invocabile nel contesto di un'azione di annullamento²¹. A tale proposito, va tuttavia sottolineato secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia l'illegittimità di un atto legislativo potrà essere pronunciata soltanto in presenza di “un errore di valutazione manifesto”²². In ogni caso, l'eventuale legittimazione ad agire in giudizio dei singoli per invocare l'illegittimità di un atto legislativo per l'asserita violazione del principio di integrazione risulta da escludersi, in considerazione delle condizioni restrittive imposte dalla Corte di Giustizia sulla scorta della formula *Plaumann*²³.

Un ruolo più rilevante può essere svolto dal principio di integrazione come criterio interpretativo utilizzabile nell'ambito del bilanciamento tra i diversi interessi eventualmente confliggenti²⁴, come dimostra la

¹⁶ Corte giust., Conclusioni Avvocato Generale Jacobs, 26 ottobre 2000, causa C-379/98, *PreussenElektra AG c. Schleswag AG*, ECLI:EU:C:2000:585, punto 231.

¹⁷ Corte giust., 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2005:542, punto 42.

¹⁸ G. Marin-Duran, E. Morgera, *Article 37*, cit., 997; M. Onida, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., 702.

¹⁹ F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., 101.

²⁰ Corte giust., Conclusioni Avvocato Generale Bot, 8 maggio 2013, causa C-204/12 e C-208/12, *Essent Belgium NV*, ECLI:EU:C:2013:294, punto 97. Nello stesso senso vedi in dottrina M. Wennerås, *Towards an ever greener Union? Competence in the field of the environment and beyond*, in *Common Market Law Review*, 2008, 1645-1685; J. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law: After Lisbon*, cit., 23; L. Krämer, *EU Environmental Law*, cit., 21; M. Montini, *The Principle of Integration*, cit., 145-146.

²¹ B. Nascimbene, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B. Nascimbene, L. Garofalo, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012, 35.

²² Corte giust., 14 luglio 1998, causa C-284/95, *Safety Hi-Tech*, ECLI:EU:C:1998:352, punto 37.

²³ Corte giust., 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17, 220.

²⁴ J. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law: After Lisbon*, cit., 27; F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., 105-108; M. Onida, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., 703-705; M. Wasmeier, *The Integration of*

giurisprudenza della Corte di Giustizia nel già citato caso *Preussen Elektra* e nel successivo caso *Concordia Bus*²⁵. In tale contesto, la Corte ha riconosciuto il ruolo del principio di integrazione come criterio interpretativo generale utilizzabile nel diritto dell'Unione a tutela degli interessi di natura ambientale, anche al di fuori del contesto della normativa specificamente dedicata alla protezione dell'ambiente²⁶. Ciononostante, è possibile sostenere che fino ad ora il principio di integrazione non abbia pienamente svolto il suo potenziale ruolo di strumento utilizzabile per la promozione delle esigenze legate alla promozione dello sviluppo sostenibile²⁷. Tale ruolo potrebbe essere valorizzato, secondo parte della dottrina, proprio tramite una diversa lettura della sua stretta correlazione con quest'ultimo principio, così come prefigurato dall'articolo 11 TFUE e dall'articolo 37 della Carta²⁸.

2.2 Il Principio dello sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile trova anch'esso la sua origine nel diritto internazionale e solo in un secondo tempo è stato introdotto nel diritto dell'Unione europea²⁹. In particolare, la prima affermazione universalmente accettata di tale principio viene fatta comunemente risalire

Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law, in *Common Market Law Review*, Vol. 38, 1, 2001, 159-177.

²⁵ Corte giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus*, ECLI:EU:C:2002:495, § 57; vedi anche nello stesso caso, Conclusioni dell'avvocato generale Mischo, 13 dicembre 2001, ECLI:EU:C:2001:686, punto 92.

²⁶ M. Onida, *Articolo 37, Tutela dell'ambiente*, cit., 703-705; F. Rolando, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione*, cit., 105-108.

²⁷ M. Montini, *The Principle of Integration*, cit., 145-146.

²⁸ B. Sjäffjell, *The Environmental Integration Principle: A Necessary Step Towards Policy Coherence for Sustainability*, in F. Ippolito, M.E. Bartoloni, M. Condinanzi (a cura di), *The EU and the Proliferation of Integration Principles under the Lisbon Treaty*, Abingdon, 2019.

²⁹ Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale vedi A. Boyle, D. Freestone (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999; N. Schrijver, F. Weiss (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Principles and practice*, Leiden, 2004; M. C. Cordonier Segger, A. Khalafan (a cura di), *Sustainable Development Law. Principles, Practices & Prospects*, Oxford, 2006; F. Francioni, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, 41 ss.; N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, Hague Academy of International Law*, vol. 329, 2008, 217 ss.; C. Voigt, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Leiden, 2009; M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 9-100, a 37-42; V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, 377 ss.; M. Montini, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, 24-57; S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, 1 ss.; D. Freestone, *Sustainable Development and International Environmental Law*, Cheltenham, 2018; P. Sands, J. Peel, *Principles of International Environmental Law*, cit., 217 ss.; A. Boyle, C. Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment*, cit., 116 ss.

al Rapporto *Brundtland* del 1987, nella quale lo sviluppo sostenibile viene definito come quello in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni³⁰. Da tale formulazione del principio si possono enucleare due concetti fondamentali che lo caratterizzano. Da un lato, vi è il concetto (esplicito) dei bisogni, che riconosce ad ogni Stato il diritto sovrano di soddisfare le proprie esigenze nazionali in base alle proprie politiche ambientali e di sviluppo. Dall'altro lato, vi è il concetto (implicito) dei limiti, che deriva dal Rapporto del Club di Roma *Limits to Growth* del 1972. In base a tale concetto, i bisogni delle generazioni presenti possono essere soddisfatti solo nella misura in cui possa essere adeguatamente garantito il rispetto degli eguali diritti delle generazioni future a soddisfare i propri bisogni. Ciò significa, in pratica, che la generazione presente dovrebbe agire in modo tale da non incidere negativamente sulla preservazione delle risorse naturali che ha ricevuto dalle generazioni precedenti e che dovrà consegnare a quelle future³¹. A tale proposito in dottrina è stato fatto riferimento al concetto di *trust*, per mettere in evidenza la responsabilità delle generazioni presenti di agire in modo da non compromettere i diritti delle generazioni future³².

In tempi più recenti, il principio dello sviluppo sostenibile è stato identificato come il criterio ed il valore guida su cui si fonda l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile³³. Per questo motivo sono stati denominati “*Sustainable Development Goals*” (SDGs) i 17 obiettivi identificati a livello internazionale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile con l'orizzonte temporale del 2030, che sono stati approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2015. La scelta dello sviluppo sostenibile come base per tali obiettivi intende segnare una netta linea di demarcazione rispetto ai precedenti obiettivi globali, ovvero i “*Millennium Development Goals*” (MDG), che fungevano da punti di riferimento dell'ONU per la promozione dello sviluppo economico globale nel periodo 2000-2015. Tali obiettivi erano per lo più focalizzati sul perseguimento di interessi di mero sviluppo economico, lasciando da parte considerazioni sociali e ambientali, mentre i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile pongono al centro una visione olistica ed integrata delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. In termini pratici, sembra quindi che il ruolo centrale assegnato al principio dello sviluppo sostenibile nel quadro degli SDGs rappresenti una grande opportunità per il suo pieno riconoscimento e la sua più efficace attuazione a

³⁰ Brundtland Report, Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987. La definizione originale del principio è la seguente: “*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*” Sul Rapporto Brundtland vedi in dottrina H. C. Bugge, *1987-2007: Our Common Future Revisited*, in H. C. Bugge & C. Voigt (a cura di), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008, 7; D. French, *International Law and Policy of Sustainable Development*, in *Melland Schill Studies in International Law*, Manchester, 2005, 14-17.

³¹ M. Montini, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., 2022, 118-119.

³² E. Brown Weiss, *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*, Tokyo, 1989.

³³ United Nations, General Assembly Resolution 70/1, 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.

livello globale.³⁴

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, il principio dello sviluppo sostenibile è stato inserito per la prima volta nel Trattato della Comunità Europea (TCE) soltanto con il Trattato di Amsterdam del 1999, mentre un riferimento all'obiettivo della crescita sostenibile era già contenuto nel Trattato di Maastricht del 1991³⁵. Nell'attuale sistema dei trattati istitutivi dell'Unione Europea, così come modificato da ultimo con il Trattato di Lisbona del 2007, si possono trovare diversi riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile sia nel Trattato sull'Unione europea (TUE) che nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Ad esempio, nel TUE, il principio è richiamato sia nel preambolo, sia negli articoli 3(3) e 3(5) dedicati agli obiettivi generali, sia nell'articolo 21 dedicato all'azione esterna dell'Unione, mentre nel TFUE vi è un importante riferimento al principio nell'articolo 11 TFUE, in collegamento con il principio di integrazione³⁶.

Nell'ambito dei trattati TUE e TFUE, il principio dello sviluppo sostenibile è concepito come un obiettivo generale su cui dovrebbero fondarsi le politiche dell'Unione. Tuttavia, in nessuna disposizione dei trattati è possibile trovare una definizione del principio. Uno dei riferimenti più interessanti al principio dello sviluppo sostenibile è contenuto nel già citato articolo 11 TFUE, dove il principio in questione è associato al principio di integrazione. In un tale contesto, il dovere di integrare le considerazioni ambientali nello sviluppo e nell'attuazione di tutte le altre politiche dell'Unione è strettamente correlato e finalizzato proprio al perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile. La disposizione in esame, infatti, prescrive che l'obbligo di integrazione posto a carico delle istituzioni dell'Unione debba essere perseguito nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. In tal modo, il principio di integrazione sembra essere concepito come una sorta di strumento operativo utilizzabile per promuovere l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile. Questa visione strumentale del principio di integrazione rispetto a quello dello sviluppo sostenibile è confermata d'altronde anche dalla formulazione dell'articolo 37 della Carta europea dei diritti fondamentali, già citata sopra,

³⁴ M. Montini, F. Volpe, *Regulation for Sustainability: Promoting an Ecology-based Approach*, in *Federalismi*, n. 3, 2017, 1-10; M. Montini, *SDGs e sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9, 2019, 1-21; I. Bantekas, F. Seatzu, *The UN Sustainable Development Goals. A Commentary*, Oxford, 2023.

³⁵ Per un'analisi sull'evoluzione e le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto dell'Unione europea vedi P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit.; C. Voigt, *Article 11 TFEU in the Light of the Principle of Sustainable Development in International Law*, in B. Sjøfjell, A. Wiesbrock (eds.), *The Greening of European Business under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously*, Abingdon, 2015, 31 ss.; P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale, Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017, 61; M. Humphreys, *Sustainable Development in the European Union. A General Principle*, Abingdon, 2018; A. Galletti, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2019, 114 ss.; P. De Pasquale, *Sostenibilità e trasformazione tecnologica: paradigmi a confronto nella disciplina dell'Unione europea*, in *DUE*, 1/2022, 67 ss.; F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in DPCE online, Sp-2/2023, 41-56, a 44-46.

³⁶ M. Montini, *Ordinamento dell'Unione Europea*, cit., 2022, 119-120.

la quale così recita: “Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”³⁷.

Considerando l’origine, l’evoluzione e le caratteristiche del principio dello sviluppo sostenibile, così come sopra esaminate, a me sembra che nel nuovo contesto di riferimento politico-istituzionale introdotto dal *Green Deal* europeo, al principio potrebbe essere attribuito un ruolo più significativo come strumento per sostenere la transizione ecologica e, più specificamente, la promozione di un approccio incentrato sull’economia circolare. In tal senso sarebbero però necessarie alcune modifiche nella qualificazione ed interpretazione del principio.

In primo luogo, si dovrebbe rivedere la rappresentazione generale del principio. Tradizionalmente il principio è rappresentato come formato da tre cerchi concentrici e parzialmente sovrapposti che rappresentano la dimensione economica, sociale e ambientale. Secondo tale impostazione, i percorsi e le soluzioni di sviluppo sostenibile devono emergere nella piccola area di intersezione delle tre dimensioni. Questa visione presenta alcuni limiti rilevanti, in quanto considera i tre cerchi concentrici come aventi tutti la stessa importanza. Ciò rende molto difficile realizzare un corretto bilanciamento tra gli interessi contrastanti che possono co-esistere all’interno dei tre cerchi. Per sostenere una transizione ecologica e passare da un approccio di economia lineare ad uno di economia circolare, sarebbe a mio avviso necessario adottare una nuova visione del principio di sviluppo sostenibile. La rappresentazione basata sui tre cerchi concentrici dovrebbe essere sostituita da una rappresentazione di tipo piramidale. Secondo tale diversa concezione del principio, la dimensione ambientale dovrebbe rappresentare la base su cui si poggiano le dimensioni sociale ed economica. In altri termini, secondo tale diversa rappresentazione dello sviluppo sostenibile, la salute e l’integrità degli ecosistemi dovrebbero essere riconosciute come la base necessaria e imprescindibile per promuovere percorsi sociali ed economici sostenibili di sviluppo umano³⁸.

In secondo luogo, si dovrebbe riscoprire e rivalutare il nucleo ecologico del principio dello sviluppo sostenibile³⁹. Infatti, un’attenta analisi dell’origine storica e della sua natura ha dimostrato che il principio possiede un nucleo ecologico fondamentale, che deriva dal suo essere strettamente correlato con la necessità di garantire che lo sviluppo umano rispetti le fondamentali condizioni di salute ed integrità degli ecosistemi su cui esso si innesta. In tal modo, lo sviluppo socio-economico degli esseri umani non dovrebbe progredire a scapito dell’integrità e della salute degli ecosistemi naturali e dovrebbe essere superata la logica del dominio degli esseri umani sulla natura. Si dovrebbe invece promuovere l’adozione di una nuova visione olistica dello sviluppo sostenibile, fondata su un approccio ecologico, sulla

³⁷ M. Onida, *Articolo 37, Tutela dell’ambiente*, cit., 691-707; M. Montini, *Ordinamento dell’Unione Europea*, cit., 2022, 96-98.

³⁸ M. Montini, *The transformation of environmental law into ecological law*, in K. Anker, P.D. Burdon, G. Garver, M. Maloney, C. Sbert (a cura di), *From Environmental Law to Ecological Law*, Abingdon, 2021, 11-22.

³⁹ K. Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, II ed., Abingdon, 2016.

base della quale gli esseri umani possano considerarsi saldamente radicati ed integrati nell'ecosistema in cui vivono. In questo modo, si potrebbero creare le condizioni per promuovere uno sviluppo umano che si realizzi entro i confini imposti dai limiti planetari e consentire la realizzazione di modelli di sviluppo socio-economico che siano in equilibrio dinamico con la salute e l'integrità degli ecosistemi⁴⁰.

2.3 Il principio di non regressione

Il principio di non regressione è un principio emergente del diritto ambientale, che è stato formulato a livello dottrinale, in particolare dal giurista francese Prieur, come un nuovo principio che mira a impedire qualsiasi “retrocessione” del livello di tutela nella legislazione ambientale⁴¹. L'origine del principio risiede nella constatazione che il ricorso ai principi ambientali tradizionali non è sempre in grado di prevenire una riduzione del livello di tutela dell'ambiente, a fronte della pressione di interessi economici e sociali contrastanti. In particolare, il principio di non regressione è concepito come uno strumento in grado di garantire il mantenimento dei livelli di tutela ambientale già acquisiti dalle normative vigenti che potrebbero essere contestati e messi a rischio nei processi di revisione e semplificazione delle normative ambientali esistenti che avvengono nella maggior parte degli ordinamenti, sia a livello nazionale che sovranazionale. L'assunto fondamentale del principio è il seguente: nessun atto legislativo successivo dovrebbe ridurre il livello di protezione dell'ambiente stabilito da un atto legislativo precedente. L'obiettivo del principio è quello di garantire che il livello di protezione dell'ambiente e di conservazione della natura già acquisito possa essere mantenuto nel tempo, nonostante le eventuali richieste di revisione e semplificazione avanzate sulla base di altri interessi concorrenti⁴².

Un elemento specifico e caratterizzante del principio di non regressione ambientale è lo stretto collegamento con l'ambito della tutela dei diritti umani⁴³. Tale connessione presenta due distinte caratteristiche rilevanti, che meritano un approfondimento.

La prima caratteristica rilevante del principio di non regressione è rappresentata dalla stretta correlazione logica sottostante a tale principio che esiste tra il settore della tutela ambientale e quello della protezione dei diritti umani⁴⁴. In entrambi i settori, infatti, la progressiva affermazione del principio sembra basarsi sulla stessa logica e sulle medesime fonti ispiratrici. Per questo motivo, si può legittimamente ritenere che il pieno

⁴⁰ K. Bosselmann, *ibidem*; M. Montini, *The transformation of environmental law into ecological law*, cit., 11.

⁴¹ Sul principio di non regressione vedi M. Prieur, G. Sozzo G. (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012; M. Prieur, *The principle of non-regression*, in L. Krämer, E. Orlando, *Principles of Environmental Law*, cit., 251-259.

⁴² M. Prieur, G. Sozzo G. (a cura di), *La non régression en droit de l'environnement*, *ibidem*; M. Prieur, *The principle of non-regression*, *ibidem*.

⁴³ N. S. Bryner, *Never Look Back: Non-Regression In Environmental Law*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 43, 2022, 555 ss.

⁴⁴ Vedi G. Tamburelli, *Introduzione*, in G. Tamburelli (a cura di), *Atti del Convegno 50 anni dalla Conferenza di Stoccolma. Un diritto internazionale dell'ambiente in regressione?*, 10-12.

riconoscimento giuridico del principio generale di non regressione ambientale dovrebbe basarsi proprio sulla valorizzazione dell'analogia esistente con l'analogo principio, generalmente riconosciuto, che vieta la regressione nel livello di protezione garantito dalla legislazione nazionale e sovranazionale sui diritti umani⁴⁵. In particolare, nel campo della protezione dei diritti umani vi è una diffusa *opinio iuris* che non siano consentite misure deliberate di regressione del livello tutela garantito, mentre, al contrario, gli Stati dovrebbero puntare ad un progressivo miglioramento del livello di tutela dei diritti umani già garantito dalle normative applicabili, sia a livello nazionale che a livello sovranazionale. In tale ambito, per la verità, la suddetta *opinio iuris* non è confermata da un'ampia e generalizzata prassi degli Stati che possa fare ragionevolmente concludere per l'esistenza di una norma consuetudinaria relativa al pieno riconoscimento del principio in oggetto, anche se rimane il fatto che non sembrano esistere esplicite posizioni contrarie degli Stati relative a tale riconoscimento nell'ambito della tutela dei diritti umani⁴⁶.

Peraltro, va rilevato che un indiretto riconoscimento del principio di non regressione potrebbe venire dal progressivo affermarsi nel diritto dei cambiamenti climatici, con specifico riferimento all'applicazione dell'accordo di Parigi, di un obbligo generale per gli Stati di innalzare progressivamente il loro livello di ambizione nella definizione dei propri obblighi di mitigazione e adattamento per il controllo delle emissioni di gas serra, al fine di contribuire al perseguimento degli obiettivi generali previsti dall'Accordo di Parigi. Questo obbligo di progressione degli impegni delle Parti potrebbe infatti essere interpretato come l'affermazione indiretta di un generale obbligo di non regressione negli impegni climatici degli Stati Parti dell'accordo di Parigi. Tale chiave di lettura sembrerebbe altresì confermata dall'emergente contenzioso climatico basato sulla tutela dei diritti umani, che tende a ritenere sussistente una violazione dei propri obblighi in materia di diritti umani nel caso di politiche ed azioni degli Stati Parti dell'Accordo di Parigi che non rispettino adeguatamente il loro obbligo di tendenziale progressione dei propri impegni in materia di misure per il controllo delle emissioni di gas serra⁴⁷.

La seconda caratteristica rilevante del principio di non regressione riguarda la connessione pratica esistente tra la non regressione nella tutela ambientale e non regressione applicabile nella tutela dei diritti umani, con specifico riferimento ad un nuovo diritto umano emergente nell'intersezione tra il diritto ambientale la salvaguardia dei diritti umani. In questo contesto,

⁴⁵ M. Peña Chacón, *El Principio de No Regresión Ambiental en la Legislación y Jurisprudencia Costarricense*, in *Revista Judicial, Costa Rica*, Vol. 104, 2012, 212-157.

⁴⁶ United Nations, General Assembly Universal Declaration of Human Rights, 10 dicembre 1948, G.A. Res. 217 (III), preambolo: "all peoples and all nations" shall take "progressive measures"; vedi anche International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, art. 2, par. 1, 16 dicembre 1966, 993 U.N.T.S.; American Convention on Human Rights, art. 26, 22 novembre 1969, 1144 U.N.T.S. 123.

⁴⁷ M. Montini, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2020, 506-537; M. Montini, *La giustizia climatica nell'Unione europea: il caso Carvalho e le prospettive future*, in *Ordine internazionale e diritti umani (OIDU)*, 2023, 654-662; C. Voigt, *The power of the Paris Agreement in international climate litigation*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 2023, 237-249.

il progressivo riconoscimento del diritto a un ambiente sano, inteso come nuova categoria di diritto umano che dovrebbe essere garantito a ogni persona, sta gradualmente emergendo come nuovo diritto “fondamentale” in molte giurisdizioni nazionali, nonché a livello internazionale. A tale proposito, può essere ricordato in questa sede che nel 2021 l’esistenza di un diritto umano a un ambiente sano è stata riconosciuta per la prima volta dallo *Human Rights Council* (HRC), il quale ha affermato quanto segue: “the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment as a human right that is important for the enjoyment of human rights”⁴⁸.

Il principio di non regressione ambientale è stato inizialmente oggetto di attenzione soprattutto da parte della dottrina, anche se non sono mancati espliciti riferimenti al principio in vari documenti giuridici e dichiarazioni di *soft law* non vincolanti⁴⁹. Ad esempio, nel processo preparatorio della Conferenza Rio+ 20, il Parlamento Europeo ha adottato una Risoluzione a sostegno del riconoscimento del principio nello specifico contesto della protezione ambientale. Il Parlamento europeo ha chiesto espressamente “che venga riconosciuto il principio di non regressione nel quadro della protezione ambientale e dei diritti fondamentali”⁵⁰. Tuttavia, a causa del mancato sostegno da parte di molti Paesi non è stato possibile inserire un riferimento al principio di non regressione ambientale nella dichiarazione finale “The Future We Want” adottata a Rio+ 20. Ciononostante, nell’ambito del suddetto documento, le Parti hanno affermato quanto segue: “it is critical that we do not backtrack from our commitment to the outcome of the Earth Summit”⁵¹.

Successivamente, il principio è stato inserito in altri documenti di *soft law*, come ad esempio la bozza di Patto internazionale dell’IUCN su ambiente e sviluppo (*Draft International Covenant on Environment and Development*) del 2015. In tale contesto, l’articolo 10 rubricato “non regressione” recita come segue: “Substantive and procedural rules for environmental conservation shall be maintained without regression, and interpreted and applied in favour of ecological integrity, unless compelling reasons of public interest require otherwise. The necessity of any measures of regression shall be revisited and re-examined on a periodic basis in order to restore or enhance pre-existing levels of environmental conservation”⁵².

Più recentemente, il principio di non regressione ha trovato un chiaro riconoscimento in un trattato vincolante di diritto ambientale internazionale. Il principio è stato infatti esplicitamente richiamato nell’Accordo di Escazú sull’accesso all’informazione, la partecipazione pubblica e l’accesso alla giustizia in materia ambientale nell’America Latina

⁴⁸ Human Rights Council (HRC), Resolution H48/13, 2021, The human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment (Human Rights Council, A/HRC/48/L.23/Rev.1, del 8 ottobre 2021).

⁴⁹ M. Prieur, 2018, cit., 253-258.

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011 sull’elaborazione di una posizione comune dell’Unione europea in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), P7_TA (2011) 0430, par. 97.

⁵¹ United Nations, General Assembly, Resolution 66/288, 2012, The Future We Want, A/RES/66/288.

⁵² IUCN, Draft International Covenant on Environment and Development: implementing sustainability, 2015, art. 10.

e nei Caraibi (*Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*) del 2018⁵³. In particolare, in tale contesto, il principio è stato inserito all'articolo 3, lettera c, nell'elenco dei principi ambientali che devono guidare l'attuazione dell'accordo in questione, anche se del principio in oggetto il trattato non fornisce una specifica definizione.

In conclusione, è forse ancora troppo presto per affermare che il principio di non regressione sia già diventato un principio consolidato di diritto ambientale, né a livello nazionale, né sovranazionale⁵⁴. La situazione è tuttavia in rapida evoluzione, e non è possibile escludere *a priori* che il principio non possa diventare nei prossimi anni un punto di riferimento giuridico su cui fondare la transizione ecologica.

2.4 Il principio *in dubio pro natura*

Il principio *in dubio pro natura* è un altro principio emergente del diritto ambientale, che è stato per la prima volta affermato e teorizzato in via dottrinale come criterio generale di interpretazione critica del diritto ambientale dal filosofo del diritto brasiliano Coelho⁵⁵.

Il principio in questione richiede che venga riconosciuta una certa priorità alla protezione della natura e dell'ambiente allorché nell'ambito del bilanciamento degli interessi potenzialmente confliggenti nei singoli casi di specie sussistano dei rischi che potrebbero essere evitati o minimizzati scegliendo tra le diverse alternative disponibili quella in grado di limitare le interferenze negative sulla natura o sull'ambiente. In altri termini, secondo tale principio, quando gli interessi ambientali si contrappongono ad altri interessi confliggenti e la scienza non è in grado di fornire elementi conclusivi per bilanciare le posizioni contrastanti, la questione dovrebbe essere risolta in modo da favorire le esigenze di protezione ambientale. In altri termini, il principio richiede un *favor naturae* nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa, quando esiste un dubbio sulla possibilità che una determinata attività possa costituire un rischio di danno per l'ambiente, la natura e gli ecosistemi.

Il principio emergente *in dubio pro natura* condivide un'ispirazione comune con il principio di precauzione, il quale rappresenta uno dei principi generali tradizionali su cui si basa il diritto ambientale, sia a livello internazionale che dell'Unione europea. L'ispirazione comune è rappresentata dal criterio generale del *favor naturae*. I due principi, infatti, hanno una caratteristica fondamentale comune, rappresentata dalla possibilità che in caso di rischio di danno per la natura o per l'ambiente si possa intervenire nel bilanciamento dei diversi interessi contrapposti al fine

⁵³ Escazú Agreement, Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, 4 March 2018, United Nations Treaty Series, vol. 3397 C.N. 195, 2018,

⁵⁴ A. Mitchell, J. Munro, *An International Law Principle of non-regression from environmental protections*, in *International & Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, Vol. 72, 2023, 35-71.

⁵⁵ L. F. Coelho, *In dubio pro natura interpretação crítica do direito ambiental*, Á. A. Sánchez Bravo (a cura di), *Políticas públicas ambientales*, 2008, 157-187.

di garantire la prevalenza degli interessi ambientali sugli altri interessi potenzialmente confliggenti. Parte della dottrina ha ritenuto che i due principi siano essenzialmente coincidenti⁵⁶. Tuttavia, una più attenta analisi denota la sussistenza di almeno due differenze sostanziali tra i due principi. La prima riguarda la tipologia del danno ambientale che si intende prevenire. Nel caso del principio di precauzione, infatti, deve trattarsi di un danno serio ed irreversibile, come risulta dalla definizione contenuta nel Principio 15 della Dichiarazione di Rio⁵⁷. Diversamente, il principio *in dubio pro natura* può essere invocato ed utilizzato anche per prevenire l'insorgere di un danno non necessariamente qualificabile come serio ed irreversibile. Ne risulta quindi che il principio in oggetto potrebbe avere un più ampio ambito di applicazione rispetto al principio di precauzione con riferimento alla tipologia del danno che si intende evitare. La seconda differenza sostanziale tra i due principi consiste il fatto che il principio precauzionale può essere utilizzato solamente in assenza di piena certezza scientifica circa le possibili conseguenze che potrebbero derivare dalla realizzazione di una determinata attività o dall'utilizzo di una certa sostanza o prodotto. Quanto invece al principio *in dubio pro natura*, esso può essere utilizzato nell'esercizio del bilanciamento tra contrapposti interessi anche in situazioni in cui le prove scientifiche disponibili nel caso di specie lascino dei ragionevoli dubbi sulla migliore alternativa da preferire. In tal caso, i decisori politici chiamati scegliere tra diverse alternative potrebbero basare la loro decisione sul principio *in dubio pro natura* per scegliere quella che in caso di dubbio appare la meno impattante sulla natura e sull'ambiente⁵⁸.

Il principio *in dubio pro natura* si è finora principalmente affermato negli ordinamenti dei Paesi dell'America Latina. Un importante esempio del suo riconoscimento giuridico è rappresentato dall'articolo 395(4) della Costituzione dell'Ecuador del 2008. In tale contesto, nell'ambito di una disposizione dedicata alla tutela della natura e dell'ambiente, il principio è stato recepito nei seguenti termini: “En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”⁵⁹.

A livello internazionale, il principio non ha ancora trovato adeguato riconoscimento in strumenti giuridici vincolanti, malgrado esso fosse stato per la prima volta richiamato dal giudice Herczegh nella sua Opinione dissenziente nel celebre caso *Gabcikovo - Nagymaros* deciso dalla Corte internazionale di Giustizia nel 1997⁶⁰. Purtroppo, però in tale circostanza il

⁵⁶ J. Crawford, *In Dubio Pro Natura: The Dissent of Judge Herczegh*, in P. Kovács (a cura di) *International Law: A Quiet Strength*, Budapest, 2011, 251-270.

⁵⁷ Principio 15, Dichiarazione di Rio (*United Nations Conference on Environment and Development*), Rio de Janeiro, 1993: “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”.

⁵⁸ S. De Vido, *In dubio pro futuris generationibus: una risposta giuridica eco-centrica alla slow violence*, in M. Frulli, *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 439-440.

⁵⁹ Articolo 395(4), Costituzione dell'Ecuador, 2008.

⁶⁰ Corte Internazionale di Giustizia, Opinione dissenziente giudice Herczegh, caso *Gabcikovo - Nagymaros*, cit.

principio era stato solo menzionato dal giudice Herczegh, senza una chiara e precisa elaborazione. In tempi più recenti, nell'ambito di documenti di soft law, il principio è stato incorporato nel Principio 3 della *World Declaration on the Environmental Rule of Law* dell'IUCN del 2016. Secondo tale disposizione: "In cases of doubt, matters shall be resolved in a way most likely to favour the protection and conservation of the environment, with preference to be given to alternatives that are least harmful to the environment. Actions shall not be undertaken when their potential adverse impacts on the environment are disproportionate or excessive in relation to the benefits derived therefrom"⁶¹.

Neppure nell'ordinamento dell'Unione Europea il principio ha ancora trovato un esplicito riconoscimento giuridico in strumenti giuridici vincolanti, anche se alcuni autori in dottrina hanno discusso circa l'esistenza di un possibile riconoscimento implicito del principio *in dubio pro natura* nello strumento della valutazione di incidenza, previsto dagli articoli 6(3) e 6(4) della Direttiva 92/43/CE (c.d. *Direttiva Habitats*) per la tutela degli habitat naturali protetti dalla legislazione europea⁶². Tuttavia, come già evidenziato sopra, il principio in questione condivide in ogni caso caratteristiche in gran parte comuni con il principio di precauzione, che è uno dei principi fondamentali del diritto ambientale dell'Unione. Pertanto, pur nel rispetto dell'autonomia dei due principi, la possibilità di un'interazione tra di loro meriterebbe, a mio avviso, un esame più attento⁶³. Ciò potrebbe portare, nel lungo termine, il principio *in dubio pro natura* a svolgere un ruolo significativo nell'ordinamento dell'Unione. Questa possibilità appare particolarmente interessante in un momento in cui l'interpretazione e l'attuazione del *Green Deal* europeo, inteso come nuova strategia di crescita economica nell'Unione, pone diverse questioni circa l'effettiva capacità del diritto dell'Unione di garantire il mantenimento del livello esistente di protezione dell'ambiente e di preservazione della natura e degli ecosistemi nel territorio europeo. A tal fine sarebbe interessante esplorare la possibilità di un'utilizzazione del principio *in dubio pro natura* come criterio interpretativo associabile al principio *Do not significant harm* (principio DNSH)⁶⁴. Quest'ultimo principio, che è stato introdotto come criterio trasversale di riferimento per la valutazione delle azioni e delle iniziative adottate dagli Stati membri in attuazione del *Green Deal* europeo, risulta

⁶¹ Principio 3, IUCN, *World Declaration on the Environmental Rule of Law*, 2016.

⁶² C.W. Backes, J.M. Verschuuren, *The precautionary principle in international, European and Dutch wildlife law*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 34, 1997, 43-70.

⁶³ Per una prima analisi dottrinale comparativa tra i due principi vedi S. Baldin, S. De Vido, *The in dubio pro natura principle: an attempt of a comprehensive legal reconstruction*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, Vol. 32, 2022, 168-199.

⁶⁴ Sul principio DNSH vedi M. Onida, *The 'Do Not (Significantly) Harm' Principle*, in K.J. De Graaf, B. Marseille, S. Prechal, R. Widdershoven, H. Winter (a cura di), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, cit. 45-52; F. Rolando, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *DUE*, 1/2022, 185 ss.; F. Spera, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *I Post di AISDUE*, IV, 2022, 739; F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, cit., 53-55.

ancora difficilmente inquadrabile sia da un punto di vista giuridico, che pratico. Pertanto, stante la situazione di estrema incertezza circa l'effettivo contributo concreto il principio DNSH è in grado di fornire per la tutela dell'ambiente⁶⁵, sarebbe da verificare con attenzione il ruolo che il principio *in dubio pro natura* potrebbe svolgere come criterio interpretativo ausiliario del principio DNSH. In tale contesto, infatti, almeno in linea generale e teorica, il principio *in dubio pro natura* potrebbe costituire uno strumento ausiliario di bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, utilizzabile per garantire la migliore soluzione possibile a favore della protezione della natura, nel caso di conflitto tra varie alternative disponibili⁶⁶.

3. Conclusioni

Da quanto visto sopra emerge chiaramente l'importante ruolo che sia i principi già consolidati di diritto ambientale dell'Unione, sia i principi emergenti di diritto ambientale potrebbero svolgere per facilitare, indirizzare e guidare il passaggio da un'economia lineare ad un'economia circolare nell'Unione europea, nell'ambito dei più ampi e generali obiettivi della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile promossi dal *Green Deal* europeo.

A tale proposito, appare piuttosto sorprendente l'assenza di espliciti riferimenti ai principi del diritto ambientale sia nel documento programmatico fondante del *Green Deal* europeo, sia nelle strategie finalizzate alla sua attuazione, come ad esempio la Seconda strategia sull'economia circolare del 2020, sia ulteriormente nelle normative attuative che discendono dai documenti programmatici sopra menzionati. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di immaginare in questo contesto un possibile futuro ruolo dei principi del diritto ambientale analizzati nel presente contributo, sia con riferimento a quelli già consolidati, che a quelli emergenti.

Tale possibilità deriva infatti dalle diverse funzioni tipiche che i principi generali di diritto possono svolgere secondo la teoria generale del diritto⁶⁷. A tale proposito, le tre funzioni tipiche dei principi che si possono richiamare sono le seguenti. In primo luogo, vi è la funzione programmatica, secondo la quale i principi che hanno una natura generale ed astratta possono svolgere una funzione ispiratrice delle regole giuridiche che avranno un contenuto precettivo ben determinato. In secondo luogo, vi è la funzione interpretativa, che può essere svolta dai principi che hanno un contenuto normativo già abbastanza delineato e che possono quindi essere utilizzati per colmare le lacune del diritto positivo o per adeguare le disposizioni di quest'ultimo al necessario progresso evolutivo del diritto. In terzo luogo, vi è la funzione integrativa delle altre fonti del diritto che i principi possono svolgere al fine di regolamentare fattispecie giuridiche concrete non propriamente o non completamente disciplinate dalle norme di diritto

⁶⁵ M. Montini, *La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?*, in *Quaderni AISDUE*, Vol. 3, 2023, *Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030*, Napoli, 2023, 41-58.

⁶⁶ N. Robinson, *Fundamental Principles for the Anthropocene*, in *Environmental Policy and Law*, 2014, 16.

⁶⁷ N. Bobbio, *Principi generali di diritto*, in *NDI*, Vol. XIII, Torino, 1966, 891.

positivo.

La dottrina che si è occupata della rilevanza dei principi giuridici nel contesto della protezione ambientale ha già propriamente evidenziato la possibilità che i principi generali di diritto ambientale possano svolgere, nelle diverse circostanze specifiche, ciascuna delle tre funzioni programmatica, interpretativa ed integrativa sopra descritte⁶⁸. Ciò mi sembra che possa valere anche nel caso analizzato nel presente contributo, sia rispetto ai due principi già consolidati esaminati sopra, vale a dire il principio di integrazione e di principio dello sviluppo sostenibile, sia in una prospettiva di più lungo periodo con riferimento ai due principi emergenti, vale a dire il principio di non regressione ed il principio *in dubio pro natura*. Nell'attuale fase evolutiva del diritto ambientale dell'Unione europea e nel contesto specifico della transizione ecologica promossa dal *Green Deal*, marcatamente con riferimento ai due obiettivi primari della neutralità climatica e dell'economia circolare, risulta infatti a mio avviso evidente il ruolo fondamentale che i principi del diritto ambientale dovrebbero essere chiamati a svolgere come punti di riferimento da utilizzare per delineare un quadro giuridico unitario sulla base del quale la transizione ecologica, e più in generale la promozione dello sviluppo sostenibile, possano essere promosse nel contesto del buon funzionamento del mercato unico europeo, inteso sia nella sua proiezione interna che esterna al territorio dell'Unione.

Massimiliano Montini
Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici
Università degli Studi di Siena
massimiliano.montini@unisi.it

⁶⁸ M. Montini, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2011, 56-59; E. Scotford, *Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law*, cit.; N. De Sadeleer, *Environmental Principles*, cit.

