



3

# QUADERNO AISDUE

## SERIE SPECIALE

Atti del Convegno  
*“Ambiente, digitale, economia:  
l’Unione europea verso il 2030”*  
Bari 3-4 novembre 2022

QUADERNO AISDUE - SERIE SPECIALE

ES

Editoriale Scientifica

euro 20,00



ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

*Presidente:* Antonio Tizzano  
*Segretario generale:* Patrizia De Pasquale

*Consiglio direttivo:*

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

*Collegio dei garanti:*

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,  
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

QUADERNO AISDUE  
SERIE SPECIALE

*Comitato scientifico:*

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

*Comitato editoriale Quaderni AISDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

*Comitato editoriale BlogDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Mario Barbano, Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,  
Giulia D'Agnone, Alessandra Favi, Rosario Federico, Federica Ferrari,  
Federico Ferri, Elena Gualco, Sarah Lattanzi, Claudia Massa,  
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Martina Previatello,  
Enrico Tinti, Alessia Voinich, Laura Zoboli

# **Quaderno AISDUE serie speciale**

Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030

Bari, 3 e 4 novembre 2022

Editoriale Scientifica  
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-647-2

## INDICE

<i>Presentazione del Volume</i> di Antonio Tizzano	9
<i>Presentazione del Convegno</i> di Antonietta Damato	11

### **Sessione introduttiva, 3 novembre 2022**

TIZZANO A., <i>Saluti introduttivi</i>	15
--	----

### **Sessione I**

#### **Le azioni in materia ambientale, 3 novembre 2022**

LANG A., <i>Assistenza finanziaria dell'Unione ai Paesi terzi e obiettivi ambientali della UE</i>	19
MONTINI M., <i>La sfida della transizione energetica e l'emergere dei conflitti intra-ambientali: quali possibili soluzioni?</i>	41
MUNARI F., <i>Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione</i>	59

### **Sessione II**

#### **La trasformazione digitale, 3 novembre 2022**

ADINOLFI A., <i>Evoluzione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali: qualche considerazione sulle attuali strategie normative dell'Unione</i>	97
CONTALDI G., <i>Il regolamento 2022/1925 e la tutela della privacy online</i>	119
SALAZAR L., <i>Digitalizzazione della giustizia</i>	141

**Sessione III**  
**Gli strumenti economici, 4 novembre 2022**

<i>PISTOIA E., Lo stato di salute dell'integrazione differenziata nell'Unione economica e monetaria in epoca post-pandemica</i>	151
<i>CISOTTA R., La custodia della credibilità nel Patto di stabilità e crescita e le prospettive di riforma</i>	181

**Conclusioni**

<i>MASTROIANNI R., Conclusioni generali</i>	219
---	-----

**Tavola rotonda**  
**“La cooperazione giudiziaria e giuridica in materia civile e penale”**  
**4 novembre 2022**

<i>BUCCARELLA M., Il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest e le nuove frontiere della cooperazione internazionale in ambito digitale. Quali rischi per la protezione dei dati personali nell'Unione europea?</i>	227
<i>CIPRANDI A., L'indipendenza della magistratura requirente, dalle procure nazionali a EPPO: quale modello europeo di pubblico ministero?</i>	247
<i>CIRCOLO A., La certezza del diritto cede il passo all'effettività della tutela giurisdizionale. Note a margine della sentenza London Steam-Ship</i>	283
<i>GROSSIO L., Da una fiducia reciproca essenziale al riconoscimento à la carte: nuove prospettive nell'ambito del mandato d'arresto UE-Regno Unito</i>	313
<i>LANOTTE M., La proporzionalità della sanzione: un principio ritrovato? Note a margine della sentenza NE</i>	341
<i>MAOLI F., La proposta di direttiva UE sulle SLAPPs e le criticità relative alla base giuridica: possibili sviluppi per la tutela di giornalisti e attivisti a livello europeo</i>	371

<i>Indice</i>	7
MARCHIORO I., <i>Quali prospettive per il legislatore europeo dopo Coman e Pancharevo?</i>	385

**Forum IFA, 2 novembre 2022**  
**La politica di immigrazione dell'UE verso il 2030:**  
**tendenze evolutive ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia**

MORGESE G., <i>Introduzione al seminario "La politica di immigrazione dell'UE verso il 2030: tendenze evolutive ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia" - Bari, 2 novembre 2022</i>	421
FRATEA C., <i>L'accertamento della minore età del migrante e il diritto all'unità familiare: una lettura evolutiva della giurisprudenza della Corte di giustizia a tutela dei beneficiari di protezione internazionale</i>	423
PALLADINO R., <i>Il trattenimento ai fini dell'allontanamento: evoluzioni giurisprudenziali e normative a confronto</i>	441
VITIELLO D., <i>Poteri operativi, accountability e accesso alla giustizia nella gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione europea. Una prospettiva sistemica</i>	459





ASSISTENZA FINANZIARIA DELL'UNIONE  
AI PAESI TERZI E OBIETTIVI AMBIENTALI DELLA UE

**Alessandra Lang\***

SOMMARIO: 1. Introduzione: il legame tra cooperazione finanziaria dell'Unione e tutela dell'ambiente e del clima. – 2. Il posto dell'ambiente tra gli obiettivi che gli strumenti finanziari devono perseguire. – 3. Il posto dell'ambiente in relazione alle azioni e misure che non possono beneficiare del sostegno degli strumenti finanziari. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Il sostegno finanziario dei Paesi industrializzati agli altri Paesi è essenziale per la tutela dell'ambiente<sup>1</sup>. È una richiesta dei Paesi in via di sviluppo, ma è anche un impegno dei Paesi industrializzati, che tendono a farne strumento per perseguire la propria agenda ambientale. L'Unione europea non è da meno: come principale erogatrice di finanziamenti pubblici allo sviluppo<sup>2</sup>, attua una politica di cooperazione allo sviluppo che all'obiettivo primario di eradicare la povertà affianca quello di contribuire a promuovere le proprie priorità strategiche. Il sostegno finanziario ai Paesi terzi non è limitato ai Paesi in via di sviluppo, poiché è parte integrante dell'azione esterna dell'Unione nei confronti di altri Paesi terzi e che trova il suo fondamento nel TFUE.

In questa ottica si può leggere anche la comunicazione della Commissione sul *Green Deal* europeo: “La politica di partenariato e cooperazione in-

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Tale assunto è ancorato al principio della responsabilità comune ma differenziata, che trova in particolare formalizzazione negli accordi in materia di cambiamenti climatici. F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S. M. CARBONE E AL., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, pp. 508 e 519; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, pp. 47 e 267.

<sup>2</sup> Con il 43% del totale, anche nel 2021 l'Unione e i suoi Stati membri sono stati i principali fornitori di aiuto pubblico allo sviluppo: si vedano i dati forniti dalla Commissione nella *Relazione annuale 2022 sull'attuazione degli strumenti di azione esterna dell'Unione europea nel 2021*, COM (2022) 578final, dell'8 novembre 2022, p. 7.

ternazionale dell'UE dovrebbe contribuire a mobilitare fondi pubblici e privati necessari alla transizione [verso un nuovo modello di società e di economia]<sup>3</sup>. La Commissione prosegue ricordando di avere da poco presentato una proposta di regolamento sull'assistenza finanziaria ai Paesi terzi<sup>4</sup> che destina "il 25% della dotazione finanziaria agli obiettivi in materia di clima". In quel periodo, infatti, la Commissione stava elaborando gli atti di diritto derivato relativi alla nuova versione degli strumenti finanziari per sostituire quelli relativi al quadro finanziario 2014-2020 ormai in scadenza<sup>5</sup>. La proposta è stata adottata, in versione modificata, dal Consiglio e dal Parlamento come regolamento 2021/947, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale<sup>6</sup>. Esso riguarda i finanziamenti da erogare nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo e della politica di vicinato, mentre l'assistenza finanziaria ai Paesi del processo di allargamento è disciplinata dal regolamento 2021/1529, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III), che per gli aspetti relativi all'esecuzione e alla valutazione dei finanziamenti rinvia al regolamento Europa globale.

Il reg. 2021/947 ha per base giuridica gli articoli 209, 212 e 322, par. 1, TFUE, mentre il reg. 2021/1529 è fondato sull'art. 212 TFUE. Se l'art. 322

<sup>3</sup> COM (2019) 640final, del 11 dicembre 2019, p. 24. Il modello economico-sociale a cui si aspira è descritto in apertura del documento in questi termini: "Il Green Deal europeo è ... una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse". Per un commento a tale documento, in generale, si v. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss., e, con un'attenzione ai profili affrontati dal presente contributo, seppure con un diverso angolo visuale, C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 529 ss.

<sup>4</sup> COM (2018) 460final, del 14 giugno 2018, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

<sup>5</sup> Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020, adottato con regolamento (UE) 1311/2013, è stato seguito dal QFP 2021-2027, adottato con regolamento (UE) 2020/2093.

<sup>6</sup> Per un primo commento, si v. G. D'AGNONE, *Il nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale Europa globale: alcuni spunti di riflessione sul nuovo strumento di finanziamento dell'azione esterna UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021.

TFUE riguarda le disposizioni necessarie per l'esecuzione del bilancio, gli art. 209 e 212 attribuiscono alle istituzioni la competenza ad adottare atti con procedura legislativa ordinaria al fine di prestare assistenza finanziaria ai Paesi terzi. Quando il beneficiario è un Paese in via di sviluppo, la base giuridica è costituita dall'art. 209, che individua una finalità specifica, "la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà" (art. 208), al sostegno finanziario, che peraltro può perseguire anche altre finalità<sup>7</sup>. Invece, l'assistenza finanziaria ai Paesi terzi che non siano in via di sviluppo è ancorata all'art. 212, il quale non individua obiettivi specifici per questo genere di azione. Se ne può dunque dedurre che attraverso l'assistenza finanziaria ai Paesi terzi, l'Unione persegue gli obiettivi che il Trattato le assegna e che specifica di volta in volta nei documenti programmatici<sup>8</sup> e negli atti di diritto derivato. Per gli strumenti finanziari in esame, i principi espressi nei documenti programmatici costituiscono il "quadro strategico" (art. 7, reg. 2021/947) o il "quadro politico" (art. 6, reg. 2021/1539), ossia la cornice<sup>9</sup> nella quale l'attuazione dell'assistenza finanziaria si deve collocare.

Nella prassi dell'Unione, la tutela dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici sono obiettivi dell'assistenza finanziaria erogata ai Paesi terzi<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Come la Corte di giustizia ha sottolineato, la cooperazione allo sviluppo persegue oltre al suo obiettivo principale, anche gli altri obiettivi dell'Unione: sentenza della Corte dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio*, punto 37. Per un'analisi diacronica dei principali documenti politici dell'Unione al fine di identificare se la politica di cooperazione allo sviluppo persegue un obiettivo proprio oppure se contribuisce agli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, e se si è avuta un'evoluzione nel corso del tempo, si v. J. BERGMANN, S. DELPUTTE, N. KEIJZER, J. VERSCHAEVE, *The Evolution of the EU's Development Policy: Turning Full Circle*, in *European Foreign Affairs Review*, 2019, p. 533 ss.

<sup>8</sup> Poiché gli obiettivi dell'Unione sono numerosi e formulati in termini ampi, sembra ragionevole pensare che ogni singolo atto non debba contribuire al conseguimento di tutti cumulativamente, ma che le istituzioni possano scegliere in ogni dato momento di dare la precedenza a uno o più obiettivi tra quelli indicati. Il Consiglio europeo, quale istituzione che dà all'Unione l'impulso e la direzione strategica, appare come la sede naturale per individuare gli obiettivi che in un dato momento storico devono essere perseguiti. Il Consiglio e il Parlamento, in quanto legislatori, godono di analoga legittimazione, come pure la Commissione, per il suo ruolo di promotrice del processo decisionale.

<sup>9</sup> La versione inglese usa la parola "framework" per esprimere il concetto che in italiano è reso con "quadro".

<sup>10</sup> Se a livello internazionale, il collegamento ambiente e sviluppo trova il suo fondamento nel principio della responsabilità comune ma differenziata, nell'Unione, sia i Trattati istitu-

Il potere di influenza dell'Unione è maggiore nei confronti dei Paesi candidati all'adesione, che dovranno accettare e attuare l'*acquis* dell'Unione, compreso l'obiettivo della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio da ultimo preconizzata dalla comunicazione sul *Green Deal*. Non stupisce dunque leggere nel solo reg. 2021/1539 un esplicito riferimento ad esso e al ruolo di guida che l'Unione deve assumere, anche attraverso il sostegno finanziario, affinché i Paesi candidati procedano su quella strada sin da prima dell'adesione (preambolo, par. 24).

I due regolamenti istitutivi degli strumenti finanziari in esame indicano nel preambolo la percentuale della dotazione finanziaria che dovrà essere assegnata agli obiettivi climatici, che è pari al 30%<sup>11</sup>, che appare in linea con l'impegno che l'Unione ha assunto a livello internazionale<sup>12</sup>. L'art. 41, par. 8, del reg. 2021/947, applicabile anche allo strumento IPA III, ai sensi dell'art. 13 reg. 2021/1529, stabilisce poi come devono essere conteggiati gli investimenti climatici, in modo da poter rendicontare i finanziamenti effettivamente erogati e dimostrare di aver assolto l'impegno assunto<sup>13</sup>. L'accordo di Parigi del 2015<sup>14</sup> impone di mantenere un equilibrio tra i finanziamenti delle misure di adattamento (rafforzamento delle difese contro agli effetti negativi dei cambiamenti

tivi sia i documenti politici delle istituzioni ne costituiscono la base: G. MARÍN DURÁN, *Environmental integration in EU development cooperation: responding to international commitments or its own policy priorities?*, in E. MORGERA (ed.), *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, 2012, p. 204 ss.

<sup>11</sup> Si v. il par. 49 del preambolo del reg. 2021/947 e il par. 25 del preambolo del reg. 2021/1529. Si può notare che la quota della dotazione destinata agli obiettivi ambientali è cresciuta rispetto al 25% indicato dalla Commissione nella proposta del 2018.

<sup>12</sup> Gli impegni dell'Unione a stanziare risorse a sostegno di azioni per il clima nei PVS risalgono alla COP 6bis di Bonn del 2001 e sono stati reiterati in seguito. In generale, sul tema del sostegno finanziario per il clima, si v. A. ZAHAR, *Climate Change Finance and International Law*, London, 2017.

<sup>13</sup> Il grado di attuazione è apparso insoddisfacente. Si v. M. PALLAMAERTS, J. ARMSTRONG, *Financial Support to Developing Countries for Climate Challenge Mitigation and Adaptation: Is the European Union Meeting its Earlier Commitments?*, in *Studia diplomatica*, n. 4, 2009, p. 9 ss. Più di recente anche la Corte dei conti ha mosso rilievi critici al modo in cui sono state rendicontate come aventi finalità climatica le spese a carico del bilancio, in settori diversi dalla cooperazione con i Paesi terzi: si v. *Presentazione delle relazioni annuali della Corte dei conti europea sull'esercizio 2021*, p. 40, accessibile dal sito internet della Corte dei conti.

<sup>14</sup> Firmato il 12 dicembre 2015 e concluso dall'Unione con decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016.

climatici) e quelle di mitigazione (riduzione delle emissioni) (art. 9.4). In precedenza, infatti, i Paesi industrializzati erano più inclini a finanziare misure di mitigazione, mentre per i Paesi in via di sviluppo le misure di adeguamento rivestono maggiore importanza<sup>15</sup>.

Il presente contributo vuole riflettere sulle tecniche che i due principali strumenti di assistenza finanziaria ai Paesi terzi<sup>16</sup> adottano per perseguire l'obiettivo di tutelare l'ambiente e contribuire alla lotta contro i cambiamenti climatici. Essi, infatti, come si ricava dalle considerazioni sulle basi giuridiche appena svolte, non sono strumenti ambientali in senso stretto, cioè non finanziano solo azioni e misure di tipo ambientale<sup>17</sup>. Ciò non toglie che la tutela dell'ambiente abbia un posto tra le finalità che gli strumenti perseguono.

2. Un primo livello di analisi riguarda la ricognizione della posizione della tutela dell'ambiente tra gli obiettivi che i regolamenti istitutivi assegnano agli strumenti finanziari. In via preliminare, è necessario precisare che i regolamenti che istituiscono gli strumenti finanziari dell'Unione definiscono gli obiettivi, la dotazione finanziaria per il QFP 2021-2027, "le forme di finanziamento dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti"<sup>18</sup>. Essi consentono di comprendere come dovranno essere individuate le misure da fi-

<sup>15</sup> J. GASTELUMENDI, I. GNITKE, *Climate Finance (Article 9)*, in D. KLEIN, M. P. CARAZO, M. DOELLE, J. BLUMER, A. HIGHAM (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford, 2017, p. 246. Nel comunicato stampa del Consiglio del 28 ottobre 2022, si legge che nel 2021 il 54% dei finanziamenti per il clima ha riguardato l'adattamento o azioni trasversali che combinano adattamento e mitigazione.

<sup>16</sup> Per completezza si possono citare ulteriori due atti che istituiscono strumenti finanziari, che però non saranno oggetto di analisi in questa sede: il regolamento (Euratom) 2021/948 del Consiglio, del 27 maggio 2021, che istituisce uno strumento europeo per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare volto ad integrare lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale sulla base del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, fondato sull'art. 203 Euratom, e la decisione (UE) 2021/1764 del Consiglio, del 5 ottobre 2021, relativa all'associazione dei Paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altro (decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia), fondata sull'art. 203 TFUE.

<sup>17</sup> È interessante notare che l'Unione non ricorre all'art. 192, base giuridica della politica ambientale, per adottare misure finanziarie a tutela dell'ambiente nei Paesi terzi.

<sup>18</sup> Art. 1, par. 2, sia del reg. 2021/947, sia del reg. 2021/1529.

nanziare e come si dovrà verificare che siano eseguite nel rispetto degli obiettivi. Essi dicono invece molto poco a proposito di come in concreto, cioè con quali azioni o misure, gli obiettivi saranno perseguiti. In altri termini, essi stabiliscono il quadro giuridico all'interno del quale singole azioni e singole misure potranno ricevere sostegno finanziario. Tale quadro giuridico a sua volta dovrà essere dettagliato e precisato con atti successivi, di massima affidati alla Commissione europea. Più specificamente, infatti, la cooperazione e gli interventi finanziati dagli strumenti sono oggetto di programmazione. L'attuazione dello strumento Europa globale presuppone la presenza di programmi indicativi pluriennali (art. 14 per i programmi geografici e art. 15 per i programmi tematici), che la Commissione adotta come atti di esecuzione (art. 16). Il quadro di programmazione dello strumento IPA III è deciso dalla Commissione, sempre mediante atto di esecuzione. Sulla base di questi documenti di programmazione, la Commissione deve emanare, nella forma di atti di esecuzione, i piani di azione e le misure annuali e pluriennali, benché sia sempre possibile adottare misure individuali al di fuori dei piani d'azione, purché basate sui documenti di programmazione<sup>19</sup>. Le singole azioni o misure finanziate devono dunque porsi in questo contesto.

Tanto premesso, l'analisi dei regolamenti istitutivi consente di apprezzare qual è la posizione assegnata alla tutela dell'ambiente rispetto ad altri obiettivi, ma non di capire in che modo in concreto il sostegno finanziario dell'Unione vi contribuisce<sup>20</sup>.

La tutela dell'ambiente non compare in quanto tale tra gli obiettivi generali dello strumento Europa globale, a differenza della lotta ai cambiamenti climatici (art. 3, par. 1, lett. a). Tuttavia, la si può intendere come implicitamente compresa come mezzo per realizzare l'obiettivo principale della cooperazione allo sviluppo, ovvero l'eliminazione della povertà, nel contesto dello sviluppo sostenibile<sup>21</sup>. Infatti, seguendo un'impostazione legittimata dalla Corte di giustizia, la tutela dell'ambiente è strettamente legata allo sviluppo, secondo un'interpretazione delle disposizioni del Trattato alla luce degli

<sup>19</sup> La procedura rilevante è delineata all'art. 23 del reg. 2021/947, applicabile anche allo strumento IPA III in forza dell'art. 9, par. 1, reg. 2021/1529.

<sup>20</sup> Per un'analisi di come la componente ambientale è stata integrata nei programmi geografici e tematici adottati in base al precedente QFP, si v. G. MARÍN DURÁN, *op. cit.*, p. 215 ss.

<sup>21</sup> Sia l'eliminazione della povertà sia lo sviluppo sostenibile compaiono nel nutrito primo gruppo di obiettivi generali dello strumento Europa globale.

obiettivi internazionali fatti propri dal *Consenso europeo per lo sviluppo*<sup>22</sup>: l'obiettivo principale della cooperazione allo sviluppo è l'eliminazione della povertà, che va perseguito nel contesto dello sviluppo sostenibile, il quale include in particolare aspetti ambientali<sup>23</sup>. Tale impostazione si riflette nel regolamento Europa globale, secondo cui favorire lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale porta all'eliminazione della povertà<sup>24</sup>. Quindi, gli aspetti ambientali sono parte integrante della cooperazione allo sviluppo.

In aggiunta agli obiettivi generali, il regolamento Europa globale elenca quattro obiettivi specifici. Il terzo, che concerne gli obiettivi specifici da perseguire a livello mondiale, è a sua volta suddiviso in quattro sotto-obiettivi, l'ultimo dei quali è così formulato: “affrontare altre sfide mondiali quali i cambiamenti climatici, la protezione della biodiversità e dell'ambiente, nonché la migrazione e la mobilità” (art. 3, par. 2, lett. c), iv).

Per quanto attiene al reg. 2021/1529, ad una prima lettura, l'obiettivo generale di IPA III non sembra riguardare l'ambiente. Tuttavia, è evidente che prepararsi all'adesione significa prepararsi ad applicare e attuare le politiche dell'Unione già prima dell'adesione, compresa la transizione verso un'economia a basse emissioni. Tra gli obiettivi specifici, invece, troviamo come quinto di sei “rafforzare la tutela dell'ambiente, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, accelerare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ...” (art. 3, par. 2, lett. e).

Questa prima impressione di una posizione tutto sommato marginale dell'ambiente può essere corretta, se si considera che l'integrazione della tematica ambientale e climatica nelle azioni che perseguono un diverso obiettivo principale è chiaramente espressa nei due regolamenti<sup>25</sup>. Tale approccio

<sup>22</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: “Il consenso europeo”, in *GUUE* C 46 del 24 febbraio 2006, p. 1 ss., poi rinnovata e aggiornata con la dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea, in *GUUE* C 210 del 30 giugno 2017, p. 1 ss.

<sup>23</sup> Sentenza *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 42.

<sup>24</sup> Si vedano, nel preambolo, i parr. 5, 10, 12.

<sup>25</sup> Si v. l'art. 8 (principi generali), par. 8, del reg. 2021/947, e, nel reg. 2021/1529, il paragrafo 26 del preambolo e l'art. 6, par. 2. La Commissione ha pubblicato una guida sul tema per i richiedenti un finanziamento a titolo di cooperazione allo sviluppo: *Integrating the envi-*



trova fondamento nel diritto primario. Va citato l'art. 21 TUE, che pone l'obiettivo di "favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà" tra gli obiettivi dell'Unione (lett. d), cui tutte le politiche dell'Unione concorrono, e secondo il quale la preservazione e il miglioramento del "la qualità dell'ambiente e [del]la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile" va perseguita attraverso l'elaborazione di misure internazionali (lett. f). Ma va citato anche l'art. 11 TFUE che pone il principio dell'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche. Per quanto la portata del principio sia oggetto di discussione<sup>26</sup>, è innegabile che i regolamenti in esame ne costituiscono un esempio virtuoso di attuazione.

Gli obiettivi generali dello strumento Europa globale sono realizzati principalmente attraverso programmi geografici (art. 4, par. 5). Essi riguardano quattro aree, la prima ("Vicinato", i Paesi coinvolti sono elencati nell'allegato I) comprendente Paesi che l'Unione accomuna in quanto ad essa più prossimi sul piano geografico e che inquadra nella politica di vicinato<sup>27</sup>, le altre tre concernono i Paesi in via di sviluppo (suddivisi in: Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi). I programmi geografici vanno elaborati sulla base di settori di cooperazione, e "ambiente e cambiamenti climatici" (poi dettagliato nell'allegato II) figura come quarto di otto<sup>28</sup>. Per l'area del vicinato sono indicati obiettivi specifici aggiuntivi (art. 18), tra i quali l'ambiente non figura.

Il regolamento *IPA III* ha una componente geografica intrinseca, perché

*ronment and climate change into EU international cooperation and development. Towards sustainable development*, 2016.

<sup>26</sup> In generale, su tale principio si v. F. ROLANDO, *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

<sup>27</sup> Si v. S. POLI, *La politica europea di vicinato*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 177 ss.

<sup>28</sup> I settori di cooperazione sono poi articolati nell'allegato II e ulteriormente declinati per area geografica dalla Commissione: si v. il regolamento delegato 2021/1530 della Commissione, del 12 luglio 2021, che integra il regolamento 2021/947 che sviluppa i programmi geografici, definendo obiettivi specifici e settori prioritari di cooperazione per il vicinato meridionale, il vicinato orientale, l'Africa occidentale, l'Africa orientale e centrale, l'Africa australe e l'Oceano Indiano, il Medio Oriente, l'Asia centrale, l'Asia meridionale, l'Asia settentrionale e sudorientale, il Pacifico, le Americhe e i Caraibi.

l'assistenza finanziaria è destinata a un gruppo di Paesi più ristretto rispetto ai potenziali beneficiari dello strumento Europa globale, che in più condividono la qualifica di "europei" e l'obiettivo di aderire all'Unione<sup>29</sup>. Di conseguenza, i programmi in concreto finanziabili sono di tipo tematico. Il reg. 2021/1529 pone la tutela dell'ambiente al diciottesimo posto in una lista di venti priorità tematiche (art. 3, par. 3, lett. r), ma al secondo posto nella lista delle dieci priorità tematiche dell'assistenza alla cooperazione transfrontaliera tra i Paesi beneficiari (art. 3, par. 4, lett. b)<sup>30</sup>.

I programmi tematici sono possibili anche nell'ambito dello strumento Europa globale, pur rivestendo un ruolo secondario nel quadro della cooperazione con i Paesi terzi, perché, da un lato, hanno dotazione inferiore<sup>31</sup>, e dall'altro vi si ricorre solo se i programmi geografici non sono possibili (art. 4, par. 5, reg. 2021/947)<sup>32</sup>. Quattro sono i settori di intervento per i programmi tematici, a loro volta dettagliati in sottosettori<sup>33</sup>. "Garanzia di un ambiente sano e lotta contro i cambiamenti climatici" è compreso nel quarto (Sfide mondiali), come ottavo di quattordici sottosettori (art. 11).

Sulla base della breve rassegna condotta, si può affermare che gli atti istitutivi degli strumenti finanziari costituiscono la base per finanziare azioni e misure a sostegno di ambiente e clima, ponendo così le basi normative per l'adempimento degli impegni che l'Unione ha assunto.

3. Un secondo livello di analisi si sviluppa intorno ad una disposizione molto particolare e interessante ai presenti fini: l'art. 29 del reg. 2021/947, intitolato "Attività escluse", che individua una serie di ipotesi (quattro, ripartite in due gruppi) in cui azioni o misure non possono essere finanziate

<sup>29</sup> Solo gli Stati "europei" possono aderire all'Unione, ai sensi dell'art. 49 TUE. Si v. F. ERLBACHER, *Article 49 TEU*, in J. TOMKIN, M. KLAMERT, M. KELLERBAUER (eds.), *EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: Digital Pack: A Commentary*, Oxford, 2019.

<sup>30</sup> Le priorità tematiche sono ulteriormente definite negli allegati II e III e possono essere integrate con atto delegato dalla Commissione. Si v. il regolamento delegato 2021/2128, che integra il regolamento (UE) 2021/1529 per quanto riguarda la definizione di determinati obiettivi specifici e priorità tematiche per l'assistenza nell'ambito dello strumento IPA III.

<sup>31</sup> Il rapporto è circa 10:1. Si v. art. 6 del reg. 2021/947.

<sup>32</sup> Lo strumento sostiene anche azioni di risposta rapida, che non rilevano ai fini del presente contributo. Per considerazioni sulla difficoltà a conciliare le tre componenti dello strumento, si v. G. D'AGNONE, *op. cit.*, p. 7.

<sup>33</sup> I settori di intervento dei programmi tematici sono poi articolati nell'allegato III.

dall'Unione. L'analisi si sposta dunque su questo fronte, per indagare se la tutela dell'ambiente abbia a che fare con tale disposizione.

Pur contenuto nel reg. 2021/947, l'art. 29, in quanto inserito nel capo III del titolo II, è applicabile non solo allo strumento Europa globale, ma anche allo strumento IPA III<sup>34</sup>.

In via preliminare, occorre mettere in evidenza che l'interpretazione della disposizione è resa difficile da una serie di circostanze. In primo luogo, una disposizione omologa non era presente nelle precedenti edizioni dello strumento finanziario, sicché non è possibile fare affidamento su una prassi esistente, né attingere ad analisi dottrinali. In secondo luogo, la disposizione in parola non compare nella proposta della Commissione, perché la formulazione attuale risale alla posizione del Consiglio in prima lettura<sup>35</sup>, che riprende la sostanza (anche se non la forma) di emendamenti del Parlamento europeo<sup>36</sup>. Di conseguenza, non è possibile conoscere la *ratio* della disposizione, che solitamente la Commissione illustra nella relazione che accompagna le sue proposte. In aggiunta, all'art. 29 non corrisponde alcun paragrafo del preambolo, lasciando l'interprete privo di guida. Dunque, nelle pagine che seguono, si proporrà una interpretazione della disposizione di tipo letterale e sistematico.

<sup>34</sup> L'art. 9 del reg. 2021/1529 stabilisce che “il titolo II capo III del reg. 2021/947 si applica al presente regolamento ad eccezione dell'art. 28.1 di tale regolamento”. Per completezza, si può accennare, senza condurre un'analisi approfondita, che la disposizione in esame è probabilmente applicabile alla decisione 2021/1764 sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia, il cui art. 81 stabilisce che “l'assistenza finanziaria dell'Unione è attuata conformemente alla presente decisione, al regolamento finanziario e, *ove opportuno*, ai seguenti capitoli del titolo II del reg. 2021/947”, cioè – tra gli altri – capo III, ad eccezione di alcuni paragrafi dell'art. 25 (corsivo aggiunto), e sarebbe possibile applicarla al sostegno finanziario nell'ambito del reg. 2021/948 (istitutivo dello strumento europeo per la cooperazione internazionale in materia di sicurezza nucleare), il cui preambolo stabilisce che “ai fini dell'attuazione del presente regolamento si dovrebbero applicare, se del caso, le norme e le procedure definite nel reg. 2021/947 e le disposizioni di attuazione del presente regolamento dovrebbero riflettere le disposizioni di cui allo stesso regolamento”.

<sup>35</sup> Posizione 20/2021 del Consiglio, del 26 maggio 2021, in *GUUE* C 225 dell'11 giugno 2021, p. 1 ss.

<sup>36</sup> Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 27 marzo 2019, risoluzione legislativa del 27 marzo 2019 sulla proposta della Commissione, P8\_TA(2019)0298, in particolare i nuovi art. 24, par. 12 *bis* e art. 29 *ter*.

La lett. a) dell'art. 29 del reg. 2021/947 vieta di finanziare azioni o misure che “possono comportare la violazione dei diritti umani nei Paesi partner”. Il divieto è assoluto, a differenza di quello della lett. b).

I Paesi partner, ai sensi dell'art. 2, n. 14, sono i Paesi beneficiari dello strumento; si tratta innanzitutto del Paese in cui l'azione finanziata opera, ma non può essere escluso che l'azione o misura possa produrre un effetto transfrontaliero e la ipotizzata violazione possa verificarsi in un altro Stato partner. A sostegno di tale interpretazione si può notare che lo stesso art. 29 usa la locuzione “Paese beneficiario” dell'azione o misura nella lett. b), autorizzando a ritenere che “Paese partner” abbia significato più ampio.

La disposizione opera innanzitutto in via preventiva e impone di assicurarsi che una violazione dei diritti umani non sia prevedibile conseguenza o effetto dell'azione o misura da finanziare. Si può notare che la disposizione non prescrive che si tratti di violazione grave o estesa, bastando una violazione di qualunque entità.

Sembra ragionevole ipotizzare che la responsabilità di vigilare gravi sull'autorità che autorizza il finanziamento, che deve fare affidamento su tutte le fonti disponibili. Saranno rilevanti le informazioni e le valutazioni trasmesse dai proponenti, ma sarebbe auspicabile che anche altri attori, per esempio le ONG, potessero far pervenire le loro osservazioni, in modo da ricevere un punto di vista terzo.

Dal tenore letterale della disposizione, sembra ragionevole inoltre considerare che solo le violazioni che sono prevedibili e che sono la diretta conseguenza della misura o azione da finanziare devono essere prese in considerazione. In altri termini, bisogna verificare che l'azione o la misura non causi la violazione. Violazioni non prevedibili *ex ante* usando una normale diligenza oppure per le quali non è possibile accertare un collegamento con l'azione o il progetto finanziato non sembrerebbero rilevanti. Si pensi, per esempio, al rischio che il progetto susciti una protesta che possa essere repressa o addirittura impedita perché il Paese partner non assicura la libertà di manifestazione del pensiero. Il fatto che tra i Paesi partner siano annoverati Stati che non garantiscono la libertà di espressione depone a favore dell'interpretazione proposta.

I diritti umani, la cui potenziale violazione deve essere evitata, non sono

altrimenti individuati<sup>37</sup>. Nessun ausilio deriva dall'art. 2, par. 2, del reg. 2021/947, che precisa che i diritti umani comprendono le libertà fondamentali, e che sembra esprimere l'intenzione di dare al concetto un'interpretazione ampia. La promozione del rispetto dei diritti umani occupa un posto centrale sia nel regolamento Europa globale<sup>38</sup>, sia nel regolamento IPA III<sup>39</sup>. Di particolare interesse ai presenti fini è l'art. 8, par. 4, del reg. 2021/947 che stabilisce che lo strumento finanziario deve essere “attuato in piena conformità con l'impegno dell'Unione a favore della promozione, della protezione e del rispetto di tutti i diritti umani”. L'insieme di queste disposizioni appare rafforzare la coerenza tra le politiche dell'Unione, in sintonia con il Quadro strategico dell'UE in materia di diritti umani e di democrazia, adottato dal Consiglio nel 2021<sup>40</sup>.

L'assenza di ogni definizione rende problematica l'applicazione della disposizione. I diritti umani infatti devono essere regolati da un ordinamento giuridico (consuetudinario, convenzionale, sovranazionale, nazionale), in base al quale apprezzare se una violazione è commessa e a chi è imputabile. I diversi ordinamenti rilevanti possono presentare differenze, sia quanto al contenuto dei diritti tutelati, sia quanto ai soggetti sui quali l'obbligo di protezione grava. Un punto delicato riguarda il fatto che la lettura dell'art. 29 porta a pensare che la causa della violazione dei diritti umani sia un'azione o misura che è posta in essere di regola da un soggetto privato, in capo al quale difficilmente può configurarsi un obbligo di rispettare i diritti umani di fonte internazionale, che solitamente grava sugli Stati.

<sup>37</sup> L'art. 29 *ter*, come riformulato dal Parlamento europeo in prima lettura, prevedeva che la garanzia per le azioni esterne (e non i finanziamenti diretti) non dovesse sostenere operazioni che “comportano una violazione dei diritti umani nei Paesi partner, per esempio privando le comunità del loro diritto di accesso alle risorse naturali, come la terra, e di controllo delle medesime, contribuiscono agli sfollamenti forzati delle popolazioni o implicano il lavoro forzato o minorile”.

<sup>38</sup> La locuzione “diritti umani” ritorna ben 135 volte nel regolamento. La protezione dei diritti umani occupa il primo posto nella lista dei settori di cooperazione sui quali elaborare i programmi geografici (art. 10, par. 1), e come primo settore di intervento per i programmi tematici (art. 11).

<sup>39</sup> Il rispetto dei diritti umani rientra nel primo dei settori tematici di intervento (art. 3, par. 2, lett. a). Sono invece solo 11 le occorrenze della locuzione “diritti umani” nel testo del regolamento.

<sup>40</sup> Si v. documento del Consiglio 11855/12.

Prescindendo dunque dalla necessità di individuare chi è vincolato dalle norme che proteggono gli specifici diritti umani che possono essere violati dall'azione o misura, si può cercare di comprendere quale ne può essere il contenuto.

Tra i diritti umani la cui violazione deve essere evitata possono essere certamente annoverati quelli che sono strettamente collegati alla tutela dell'ambiente. In altri termini, un peggioramento della qualità dell'ambiente può integrare un'interferenza nel godimento di un diritto e la sua violazione. Se prevedibile e direttamente collegato all'azione o alla misura, nel senso anzidetto, potrebbe vietarne il finanziamento. È ben noto il dibattito in corso in materia, che non si può qui neppure riassumere, ma che ci si contenterà di schematizzare per sommi capi<sup>41</sup>. In primo luogo, si discute circa l'esistenza di un diritto umano ad un ambiente salubre, benché si ritenga che non si sia affermato come norma consuetudinaria<sup>42</sup>. In secondo luogo, si assiste alla tendenza a rinverdire<sup>43</sup> i diritti umani "tradizionali", cioè a leggere i diritti umani codificati negli strumenti internazionali alla luce della tutela dell'ambiente, così da affermare l'esistenza di una violazione del diritto alla vita, del diritto al rispetto della vita privata e familiare, etc., quando lo Stato non impedisce il degrado ambientale o non informa adeguatamente il pubblico dei rischi di cui è a conoscenza<sup>44</sup>. In terzo luogo, specifici diritti procedurali, quali il diritto all'informazione o alla partecipazione del pubblico, sono ricavati sia da

<sup>41</sup> Si fa qui ampio affidamento a F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, p. 114 ss.

<sup>42</sup> Si v. però la risoluzione 76/300, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 28 luglio 2022.

<sup>43</sup> F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, p. 118.

<sup>44</sup> Senza pretesa di completezza, e tra la dottrina più recente, si v. sul piano regionale, E. BOSHOFF, *Rethinking the Premises Underlying the Right to Development in African Human Rights Jurisprudence*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2022, p. 27 ss.; E. BUYS, B. LEWIS, *Environmental Protection through European and African Human Rights Frameworks*, in *The international journal of human rights*, 2022, p. 949 ss.; D. MEJÍA-LEMOS, *The Protection of the Environment through International Human Rights Litigation: Taking Stock of Challenges and Opportunities in the Inter-American System*, in *Human rights law review*, 2022. Sul piano universale, A. GIUNTA, *Looking back to move forward: the status of environmental rights under the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in *The international journal of human rights*, 2019, p. 149 ss.; G. LE MOLI, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, in *The International and comparative law quarterly*, 2020, p. 735 ss.

strumenti specifici sia dalle summenzionate convenzioni tradizionali sui diritti umani, il cui esperimento può assicurare un miglior rispetto degli standard ambientali vigenti in un certo ordinamento. Infine, con specifico riguardo ai cambiamenti climatici, si discute dei diritti dei soggetti particolarmente vulnerabili al degrado dell'ambiente, come i popoli indigeni<sup>45</sup>. In questi casi, sembra possibile imporre al proponente di prevenire le violazioni, nei limiti in cui abbia un effettivo potere di incidere sulla qualità dell'ambiente e sul suo degrado. Laddove, invece, il degrado ambientale che comporta la compromissione del godimento dei diritti fondamentali sia difficilmente imputabile ad una specifica azione o misura, sembra improbabile che l'art. 29 si possa applicare.

Come messo in evidenza, i diritti umani rilevanti di fonte internazionale non sono sanciti da norme consuetudinarie, bensì da trattati e quindi vincolano le sole parti contraenti. Non bisogna però dimenticare che i diritti umani sono codificati anche dalle Costituzioni di molti Paesi, alcune delle quali sanciscono il diritto all'ambiente salubre. È vero che di solito, nel discorso pubblico anche dell'Unione europea, si adopera la locuzione "diritti umani" come forma sintetica per "diritto internazionale dei diritti umani", tuttavia in questa sede non sembra azzardato assumere che l'assenza nell'art. 29 del reg. 2021/947 di ogni riferimento alla fonte di tali diritti umani, e la necessità di rispettare la sovranità del Paese partner, induca a dover tenere conto anche delle possibili violazioni dei diritti umani sanciti dal diritto nazionale.

Finora si è ipotizzato che l'azione o la misura da finanziare possa avere un impatto sul diritto umano ad un ambiente salubre. Non è escluso, però, che la misura o azione da finanziare abbia natura o finalità ambientale, ma possa, ciò nonostante, tradursi nella violazione di un diritto umano, per esempio il diritto di proprietà o al lavoro. Diritti umani e protezione dell'ambiente, infatti, non si rapportano solo in modo sinergico rafforzandosi reciprocamente, ma possono porsi in conflitto. Se l'azione o la misura da finanziare è uno strumento per promuovere il diritto umano ad un ambiente salubre, si avrà un contrasto tra diritti umani, che dovranno quindi essere in

<sup>45</sup> E. CIMA, *The Right to a Healthy Environment: Reconceptualizing Human Rights in the Face of Climate Change*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2022, p. 38 ss. Si veda anche J. KNOX, *The Paris Agreement as a Human Rights Treaty*, in D. AKANDE, J. KUOSMANEN, H. MCDERMOTT, D. ROSER (eds.), *Human Rights and 21st Century Challenges: Poverty, Conflict, and the Environment*, Oxford, 2020, p. 323 ss.

concreto bilanciati. Se però l'azione o misura da finanziare, pur avendo finalità o natura ambientale, non può essere considerata strumento per conseguire il diritto ad un ambiente salubre, l'art. 29 sembrerebbe allora far prevalere i diritti umani, cui le misure ambientali devono soccombere, fungendo così da criterio ordinatore.

In aggiunta all'interpretazione della norma in esame appena proposta, che ne valorizza la funzione preventiva, un'altra lettura è possibile. Nel caso in cui la violazione dei diritti umani si sia verificata, sembra possibile imputarla all'Unione europea, almeno nell'ipotesi in cui la violazione fosse prevedibile e ciò nonostante il finanziamento sia stato erogato ugualmente, e farla valere per mezzo di un'azione per responsabilità extracontrattuale *ex art. 268 TFUE*, in modo da ottenere il risarcimento del danno subito. È ben noto che l'azione di responsabilità extracontrattuale è una via impervia. Al contempo, però, l'Unione è tenuta a risarcire i danni causati da un suo comportamento illecito, purché sussista un nesso di causalità tra danno effettivo e illecito<sup>46</sup>. L'illecito deve essere provato dal ricorrente, con ogni mezzo disponibile. La parte dovrebbe pertanto dimostrare che una violazione dei diritti umani è stata causata dall'azione o dalla misura finanziata, e che era prevedibile. A questo fine, potrebbe produrre rapporti di organismi internazionali autorevoli oppure decisioni di giudici del Paese partner, la cui affidabilità potrebbe però essere contestata, nell'ipotesi in cui il sistema giudiziario sia notoriamente corrotto o non imparziale.

Procedendo nell'analisi dell'art. 29, la lett. b) vieta di finanziare azioni o misure in tre ipotesi, qualora le condizioni previste nella seconda parte della medesima disposizione non siano soddisfatte. Si tratta dunque di un divieto non assoluto. Le tre ipotesi saranno esaminate una per una, per poi passare all'analisi delle condizioni, il cui rispetto consente l'erogazione del finanziamento.

La prima ipotesi si verifica quando l'azione o la misura è “incompatibil[e] con i contributi determinati a livello nazionale (NDC) dai Paesi beneficiari nel quadro dell'accordo di Parigi”. Tale disposizione può essere collegata al secondo degli obiettivi generali dello strumento istituito dal regolamento Europa globale, consistente nel “contribuire a promuovere il multila-

<sup>46</sup> Si v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 330 ss.



teralismo, a onorare gli impegni internazionali e a conseguire gli obiettivi convenuti dall'Unione, in particolare gli OSS, l'Agenda 2030 e l'accordo di Parigi" (art. 3, par. 1, lett. b) e all'art. 8 che, con una disposizione di carattere orizzontale, impone all'Unione di tenere conto, tra l'altro, del grado di attuazione degli impegni assunti dai Paesi partner "in particolare" con l'accordo di Parigi. Come noto, l'accordo di Parigi, superando l'impostazione seguita fino ad allora, fissa un obiettivo di riduzione dei gas ad effetto serra a livello mondiale, lasciando agli Stati la determinazione delle misure di mitigazione (cioè di riduzione delle emissioni) che essi si impegnano ad attuare. Le determinazioni nazionali, gli NDC appunto, devono essere comunicate al Segretariato e periodicamente aggiornati<sup>47</sup>. Il reg. 2021/947 rafforza il carattere vincolante degli impegni: non è solo lo Stato che li assume a doverli rispettare, ma l'Unione stessa da un lato finanzia azioni per contribuire "agli sforzi profusi dai partner per onorare i loro NDC"<sup>48</sup>, dall'altro si fa garante dell'adempimento di tali obblighi, in quanto si vieta di finanziare azioni o misure ad essi contrari. Gli NDC in concreto rilevanti sono quelli determinati dal Paese beneficiario.

La seconda ipotesi si verifica quando l'azione o la misura "promuov[e] investimenti in combustibili fossili". Speculare a questa è la previsione secondo cui l'Unione può finanziare azioni o misure relative ai combustibili fossili se promuovono l'eliminazione graduale dei combustibili o delle sovvenzioni erogate a tali fonti energetiche<sup>49</sup>. L'art. 29 esprime una posizione molto avanzata pro-clima dell'Unione europea. Infatti, a livello internaziona-

<sup>47</sup> Art. 4, par. 2, accordo di Parigi, sul quale si v. H. WINKLER, *Mitigation (Article 4)*, in KLEIN, CARAZO, DOELLE, BULMER, HIGHAM (eds.), *op. cit.*, p. 146 ss.

<sup>48</sup> Così nell'allegato II al reg. 2021/947, tra i settori di cooperazione per i programmi geografici, sezione Pianeta, lett. b), e nell'allegato III, tra i settori di intervento per i programmi tematici, sezione Pianeta, lett. d).

<sup>49</sup> Così espressamente nell'allegato II al reg. 2021/947, tra i settori di cooperazione per i programmi geografici, sezione Pianeta, lett. f), e nell'allegato III, tra i settori di intervento per i programmi tematici, sezione Pianeta, lett. g). Si v. anche il reg. 2021/1530, cit. Nulla invece nello strumento IPA III. Come si dirà oltre nel testo, "il sostegno alla graduale eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili che danneggiano l'ambiente" è una finalità che consente di finanziare azioni o misure che altrimenti ricadrebbero nel divieto dell'art. 29, lett. b). Da notare che la locuzione "che danneggiano l'ambiente" appare pleonastica, laddove il danno consista nel rilascio di gas climalteranti, ma ambigua se intesa a restringere la definizione di "combustibili fossili".

le non si è ancora arrivati ad affermare un divieto di sfruttare i combustibili fossili<sup>50</sup>. Un impegno ad eliminare progressivamente e a razionalizzare i sussidi inefficienti ai combustibili fossili che ne incoraggiano lo spreco è stato assunto dal G20 a Pittsburgh nel 2009<sup>51</sup> e ribadito ancora nel 2022 a Bali<sup>52</sup>. In occasione della COP26 di Glasgow, posto che 65 Stati hanno deciso l'abbandono progressivo del carbone come fonte energetica e 34 (tra i quali i Paesi del G7, eccetto il Giappone, ma anche economie in via di sviluppo o emergenti) si sono impegnati a cessare ogni nuovo sostegno pubblico diretto all'estrazione di combustibili fossili<sup>53</sup>, nel documento finale si legge un invito (*calls upon parties*) a realizzare una transizione verso un sistema energetico a basse emissioni, accelerando gli sforzi verso la riduzione dell'energia da carbone non soggetta ad abbattimento del carbonio, e l'eliminazione dei sussidi inefficienti ai combustibili fossili<sup>54</sup>. L'attuazione di questo invito sul piano interno dell'Unione europea è integrata nella comunicazione sul *Green Deal*, dove si legge che “bisognerebbe mettere fine alle sovvenzioni a favore dei combustibili fossili”<sup>55</sup>, per facilitare “l'eliminazione dei combustibili fossi-

<sup>50</sup> La Presidente della Commissione si rammarica che la COP27 non abbia portato i maggiori emettitori ad assumere l'impegno “to phase down fossil fuels”, ma assicura che “the EU will stay the course ... because it is essential to keep the ambition of the Paris Agreement within reach” (Statement by President von der Leyen on the outcome of COP27, Statement/22/7043 of 20 November 2022).

<sup>51</sup> La dichiarazione è importante anche perché esplicita la *ratio* dell'impegno, che nei documenti successivi come pure nel regolamento Europa globale appare data per presupposta. Si legge infatti al par. 29 “inefficient fossil fuel subsidies encourage wasteful consumption, distort markets, impede investment in clean energy sources and undermine efforts to deal with climate change”. La dichiarazione può leggersi al seguente indirizzo [www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html](http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html).

<sup>52</sup> G20 Bali Leaders' Declaration (15-16 November 2022), §12.

<sup>53</sup> Si v. il documento “COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf”, p. 9. L'OCSE compila e rende accessibile il repertorio delle sovvenzioni che un'ottantina di Stati destinano ai combustibili fossili: si v. [www.oecd.org/fossil-fuels/](http://www.oecd.org/fossil-fuels/).

<sup>54</sup> Glasgow Climate Pact, decision 1/CMA.3, 31 October 2021, par. 36. Il Sharm el-Sheikh Implementation Plan, decision -/COP.27, advanced unedited version, ripete *verbatim* al par. 13. Come anticipato alla nota 51, il concetto di *inefficient subsidies* non è definito, ma dal contesto sembra ragionevole pensare che vada interpretato secondo il senso attribuitogli dal G20.

<sup>55</sup> COM (2019) 640final cit., p. 12. A p. 20 si legge inoltre che “A livello nazionale il Green Deal europeo creerà un contesto adatto a riforme fiscali su larga scala che aboliscano le

li”<sup>56</sup>. Sul piano esterno, l’abolizione delle sovvenzioni ai combustibili fossili deve essere appoggiata dall’Unione come obiettivo di *policy* e deve essere oggetto di dialogo con i Paesi terzi<sup>57</sup>. Nella comunicazione si distingue tra sovvenzioni ai combustibili, che vanno abolite, e finanziamenti concessi dalle istituzioni multilaterali alle infrastrutture, che devono essere progressivamente eliminati.

La terza ipotesi prevista dall’art. 29 si verifica quando “in base all’analisi ambientale e alla valutazione dell’impatto ambientale, [le azioni o le misure] causano effetti negativi significativi sull’ambiente o sul clima”. Tale previsione rafforza la disposizione dell’art. 25, par. 5, del medesimo regolamento ai sensi del quale deve essere effettuata “un’idonea analisi ambientale ... comprendente nei casi pertinenti una valutazione dell’impatto ambientale” delle singole azioni, in conformità al diritto dell’Unione applicabile<sup>58</sup>.

Un’azione o una misura che rientra in una delle tre ipotesi sopra menzionate (ossia se è incompatibile con i NDC, promuove investimenti in combustibili fossili, oppure se l’analisi ambientale ha evidenziato possibili effetti negativi significativi sull’ambiente) può comunque essere finanziata, qualora soddisfisi le due condizioni cumulativamente previste dalla seconda parte della lett. b) dell’art. 29.

La prima di tali condizioni è soddisfatta laddove “tali azioni o misure siano strettamente necessarie per conseguire gli obiettivi dello strumento”. Per quanto riguarda il regolamento Europa globale, gli obiettivi dello strumento sono elencati all’art. 3, che prevede obiettivi generali (par. 1) e obiet-

sovvenzioni ai combustibili fossili”. La questione è comunque complessa anche sul piano interno all’Unione e una decisione per eliminare l’uso di certe fonti di energia difficilmente potrebbe essere assunta dalle istituzioni, in quanto la scelta del mix energetico è materia sensibile (art. 194) e non a caso il Trattato prevede che ogni misura di politica ambientale che abbia un’incidenza sensibile su di essa sia decisa con procedura legislativa speciale con voto all’unanimità del Consiglio (art. 192, par. 2, lett. c). Per un’analisi dell’azione indiretta dell’Unione per spingere verso la decarbonizzazione delle fonti di energia, si v. A. BOUTE, *Phasing out Coal through Electricity Market Regulation*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1007 ss.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>58</sup> G. MARÍN DURÁN, *op. cit.*, p. 213, mette in luce che l’esigenza di effettuare valutazioni ambientali sistematiche è affermata sin dal *Consensus* europeo per lo sviluppo del 2005. Si v. anche F. MUNARI, *op. cit.*, p. 516 ss.

tivi specifici (par. 2). Come già indicato, tali obiettivi sono estremamente ampi. L'obiettivo generale dello strumento IPA III è "preparare i beneficiari alla futura adesione all'Unione e sostenere il loro processo di adesione" (preambolo, par. 2 e art. 3, par. 1). Sembra ragionevole sostenere che l'art. 29 possa essere interpretato nel senso che il sacrificio dell'ambiente sia ammissibile se è l'unico modo per conseguire un obiettivo non ambientale della cooperazione allo sviluppo, della politica di vicinato o della politica di allargamento.

Secondo questa lettura, le esigenze ambientali cedono di fronte ad altre esigenze, che possono essere dunque ordinate secondo la loro rilevanza: gli obiettivi vanno tenuti in considerazione cumulativamente, ma laddove non sia possibile, perché un'azione o misura non può soddisfarli tutti, il sacrificio degli obiettivi ambientali è giustificato se necessario al perseguimento dell'obiettivo non ambientale<sup>59</sup>.

La seconda condizione, la cui realizzazione consente il finanziamento altrimenti vietato, è soddisfatta laddove le azioni o misure "siano accompagnate da misure adeguate per evitare, prevenire o ridurre e, se possibile, compensare tali effetti, compreso il sostegno alla graduale eliminazione delle sovvenzioni per i combustibili fossili che danneggiano l'ambiente". Tale seconda condizione in realtà comprende quattro differenti profili (in parte alternativi, in parte cumulativi): evitare gli effetti negativi, prevenire gli effetti negativi, ridurre gli effetti negativi, compensare gli effetti negativi. I primi tre profili possono essere soddisfatti in fase di progettazione dell'azione o misura. Il quarto, invece, opera *ex post* (anche se vanno approntati *ex ante* i meccanismi di compensazione), quando gli effetti inevitabili si sono verificati.

Il lessico dell'art. 29, par. 2, lett. b) ricalca in gran parte quello della direttiva 2011/92, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, il cui art. 5 impone al committente di un progetto, cioè al richiedente l'autorizzazione, di preparare un rapporto di valutazione dell'impatto sull'ambiente nel quale deve, tra l'altro, descrivere i probabili "effetti significativi del progetto sull'ambiente", nonché le "misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente compensare i possibili effetti

<sup>59</sup> Si ricordi comunque che la seconda condizione dell'art. 29 impone di minimizzare gli effetti pregiudizievoli per l'ambiente, come si dirà immediatamente nel testo.

negativi significativi sull'ambiente". Ai sensi dell'art. 8 *bis* della direttiva 2011/92, la decisione che concede l'autorizzazione comprende "la conclusione motivata dell'autorità competente in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente" e le "misure previste per evitare, prevenire o ridurre e se possibile compensare gli effetti negativi significativi del progetto". Questa corrispondenza così evidente legittima l'interpretazione secondo la quale l'art. 29 vuole rafforzare gli obblighi di valutazione dell'impatto ambientale, attraverso una previsione che allo stato manca in modo esplicito, del divieto di finanziare un progetto che abbia effetti negativi sull'ambiente che non siano in qualche modo corretti<sup>60</sup>.

In conclusione, l'analisi dell'art. 29 del reg. 2021/947 condotta nelle pagine precedenti consente di affermare che le azioni o misure finanziate nell'ambito degli strumenti finanziari dell'Unione devono promuovere la tutela dell'ambiente e del clima. Solo nel caso in cui la misura o azione possa comportare una violazione di un diritto umano, diverso dal diritto ad un ambiente salubre, allora potrebbe non essere finanziata.

4. Il sostegno finanziario ai Paesi terzi, che l'Unione si è impegnata ad erogare per proteggere il clima, trova collocazione nella politica di cooperazione finanziaria, che si divide in cooperazione allo sviluppo (art. 209 TFUE) e cooperazione finanziaria con i Paesi terzi (art. 212 TFUE). Il Trattato non assegna a tale politica una finalità ambientale, ma tale finalità è comunque coerente con gli obiettivi generali dell'Unione, come affermati nei Trattati e articolati negli atti politici delle istituzioni. Il reg. 2021/947, istitutivo dello strumento Europa globale, per i Paesi in via di sviluppo e i Paesi del vicinato, e il reg. 2021/1529, istitutivo dello strumento IPA III, a favore dei Paesi dell'allargamento, definiscono il quadro normativo in un modo da costituire

<sup>60</sup> Si vedano le considerazioni di A. GARCÍA-URETA, *Environmental Impact Assessment in the EU: More than Only a Procedure?*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook in EU Environmental Law*, Cheltenham, 2020, pp. 166 e 177 ss., secondo cui l'autorità non è vincolata alla valutazione di impatto, anche se non può semplicemente ignorarla, ma deve motivare adeguatamente le ragioni per le quali decide di concedere ugualmente l'autorizzazione. In tema si v. anche P. THIEFFRY, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, Bruxelles, 2021, p. 312 ss.; v. CIERVO, *La valutazione di impatto ambientale*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 107 ss.

la base per finanziare azioni e misure che tutelano l'ambiente e non finanziare quelle azioni o misure che invece appaiono manifestamente irrilevanti per le esigenze ambientali. Ovviamente questo non significa che le azioni e misure in concreto finanziate contribuiscano effettivamente al miglioramento dell'ambiente, ma è senza dubbio il primo passo in questa direzione.

