

Il volume raccoglie i risultati della giornata di studio “1993-2023: i trent’anni del mercato interno. Profili istituzionali e fiscali”, svoltasi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II” in data 8 maggio 2023, in sinergia fra le cattedre di Diritto dell’Unione europea e di area finanziaria e tributaria.

Fabio Ferraro è professore ordinario di Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”. È direttore del Corso di Perfezionamento in “Diritto dell’Unione europea: la tutela dei diritti”. È autore di monografie, di opere collettanee e di numerosi saggi sul diritto istituzionale e materiale dell’Unione europea.

Roberta Alfano è professoressa associata di Diritto Finanziario e Tributario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”. Coordina la Summer School in European Environmental Taxation (Jean Monnet Module), approvata e cofinanziata dalla Commissione europea. È autrice di monografie, articoli e contributi in volumi in tema di diritto finanziario e tributario, interno, comparato ed europeo.

Amedeo Arena è professore ordinario di Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”, ove insegna Diritto dell’Unione europea e Diritto della concorrenza e del mercato comune nell’Unione europea. È inoltre Senior Fellow presso l’Institute of European Studies della University of California Berkeley e Visiting Fellow presso gli Archivi Storici dell’Unione Europea all’Istituto Universitario Europeo.

in copertina: l’edificio Berlaymont, sede della Commissione europea, con la scritta luminosa “1992”, per ribadire l’impegno delle istituzioni comunitarie a completare il mercato interno entro la fine di tale anno.
Fotografia scattata il 9 maggio 1989 da Christian Lambiotte © Comunità europee, 1989.

Euro 24,00

ISBN 979-12-5976-910-7



1993-2023: TRENT’ANNI DI MERCATO INTERNO

ES

I QUADERNI DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA
DELL’UNIVERSITÀ DI NAPOLI “FEDERICO II”

11

1993-2023: TRENT’ANNI DI MERCATO INTERNO

Profili di diritto dell’Unione europea
e di diritto finanziario e tributario

a cura di

Fabio Ferraro Roberta Alfano
Amedeo Arena



ES

I QUADERNI
DEL CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"

Istituito presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" a partire dall'A.A. 2006/2007, il Corso di perfezionamento in diritto dell'Unione europea "La tutela dei diritti" è divenuto una consolidata realtà per l'approfondimento delle tematiche connesse allo studio del diritto dell'Unione europea e dei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri.

La presente collana si prefigge di dare diffusione scientifica ai prodotti dell'attività di studio e di ricerca raccogliendo gli atti dei più rilevanti convegni organizzati nell'ambito del Corso di perfezionamento e proponendo approfondimenti monografici su specifiche tematiche.

DIRETTORE

Roberto Mastroianni

COMITATO SCIENTIFICO

**Roberto Adam, Amedeo Arena, Enzo Cannizzaro,
Massimo Condinanzi, Filippo Donati,
Fabio Ferraro, Massimo Iovane, Bruno Nascimbene,
Girolamo Strozzi, Antonio Tizzano, Ennio Triggiani,
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ugo Villani, Jacques Ziller**

COMITATO DI REDAZIONE

Adriano Maffeo, Claudia Massa, Flavia Rolando

COMITATO DI REDAZIONE DEL VOLUME

Andrea Circolo, Rossella Benassai, Andrea Lottini

1993-2023:
TRENT'ANNI DI MERCATO INTERNO

Profili di diritto dell'Unione europea
e di diritto finanziario e tributario

a cura di

FABIO FERRARO, ROBERTA ALFANO, AMEDEO ARENA

Editoriale Scientifica
Napoli

Questa pubblicazione è stata realizzata con il parziale contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2024
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-910-7

INDICE

<i>Prefazione</i> di ROBERTO MASTROIANNI	VII
<i>Introduzione</i> di ROBERTA ALFANO, FABIO FERRARO e AMEDEO ARENA	1

PARTE PRIMA PROFILI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

F. FERRARO, <i>Recenti sviluppi in tema di ravvicinamento e mercato interno</i>	7
A. ARENA, <i>L'abolizione della c.d. regola dell'internalità alla luce delle recenti proposte di riforma dei Trattati europei</i>	23
S. D'ACUNTO, <i>Il mercato interno dei servizi 1993-2023: 30 anni di evoluzioni giurisprudenziale e legislativa</i>	39
A. MAFFEO, <i>L'esigenza del buon funzionamento del mercato quale strumento di armonizzazione indiretta delle regole processuali civili nazionali: un approccio ancora attuale?</i>	57
F. ROLANDO, <i>La disciplina del mercato interno e la protezione dell'ambiente, tra ravvicinamento delle legislazioni nazionali e protezioni maggiori degli Stati membri</i>	75
F. EROICO, <i>Mercato unico ed energia: la transizione verso un nuovo modello energetico europeo</i>	93
R. BENASSAI, <i>La digitalizzazione in ambito sanitario: nuove prospettive nel diritto dell'Unione europea</i>	111
A. CIRCOLO, <i>Valorizzazione del bene demaniale e indennizzo dei concessionari balneari</i>	123

A. LOTTINI, <i>Proprietà intellettuale, mercato interno e intelligenza artificiale</i>	133
----------------------------------------------------------------------------------------	-----

PARTE SECONDA
PROFILI DI DIRITTO FINANZIARIO E TRIBUTARIO

F. AMATUCCI, <i>Armonizzazione dell'IVA e funzionamento del mercato interno</i>	167
E. TRAVERSA, <i>Libera circolazione dei capitali: la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di restrizioni di natura fiscale ai movimenti di capitali fra Stati membri dell'Unione europea e Paesi terzi</i>	179
R. ALFANO, <i>Libertà di circolazione delle «merci» – e non solo – nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia tributaria</i>	207
L. STRIANESE, <i>Formazione dell'ordinamento tributario dell'UE e mercato interno: la Corte di giustizia, le rule of reason ed il bilanciamento dell'interesse dell'Unione con gli interessi nazionali</i>	231
C. FONTANA, <i>“Taxing great wealth to finance the environmental and social transition”: il ruolo delle politiche impositive europee nella transizione ecologica dell'industria estrattiva degli aggregati</i>	259
G. DE MAIO, <i>Politiche di contrasto alla povertà energetica nel mercato unico europeo</i>	283
M. TRAPANESE, <i>Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): nuove “risorse proprie” dell'UE, tutela dell'ambiente e del mercato unico</i>	301

LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NEL MERCATO INTERNO

Flavia Rolando*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La tutela dell'ambiente come limite alle regole del mercato interno. – 3. Il contributo della normativa dell'Unione europea all'integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nello sviluppo del mercato unico. – 4. Le nuove sfide del mercato interno per perseguire una maggiore protezione dell'ambiente.

1. Premessa

L'istituzione del mercato interno, ovvero di uno spazio comune all'interno del quale siano eliminati tutti gli ostacoli alla circolazione delle merci e dei fattori produttivi, è oggi un obiettivo considerato funzionale anche alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile e di un miglioramento della qualità dell'ambiente. Anche in questo ambito la Corte di giustizia ha svolto un ruolo fondamentale e, anticipando le modifiche dei Trattati, già nel 1985 ha affermato che il principio della libertà del commercio non ha valore assoluto ma è soggetto a taluni limiti giustificati¹. La Corte ha così inserito la tutela dell'ambiente tra gli scopi essenziali dell'Unione europea che possono giustificare alcune eccezioni al principio della libera circolazione delle merci² e delle altre libertà fondamentali³.

Come noto, la realizzazione del mercato interno è avvenuta sia attraverso l'integrazione negativa – ovvero attraverso il divieto degli ostacoli alla libera circolazione – sia attraverso l'integrazione positiva, sviluppatasi at-

* Ricercatrice di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ Così al p.to. 12 ss. della sentenza della Corte del 7 febbraio 1985, 240/83, *Procuratore della Repubblica c. ADBHU - Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*.

² Si veda, tra le altre, Corte giust., 20 settembre 1988, 302/86, *Commissione c. Danimarca*.

³ Con riferimento all'applicazione dei principi espressi nella sentenza *ADBHU*, cit., alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento v., tra le altre., Corte giust., 11 marzo 2010, C-384/08, *Attanasio*, nonché 24 marzo 2011, C-400/08, *Commissione c. Spagna*.

traverso le normative di armonizzazione delle legislazioni nazionali. L'adozione di atti di diritto derivato rappresenta uno dei principali strumenti attraverso i quali si aspira a raggiungere gli obiettivi ambientali. Del resto, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente hanno un carattere transfrontaliero e, dunque, non potrebbero essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri attraverso delle singole azioni locali.

Nel presente scritto ci si propone di esaminare le due forme di integrazione, anche attraverso le più recenti casistiche, e valutare il loro contributo al perseguimento di una maggiore protezione dell'ambiente. Un'osservazione conclusiva sarà poi dedicata alle nuove sfide che il mercato interno è chiamato ad affrontare per poter perseguire una maggior tutela dell'ambiente.

2. La tutela dell'ambiente come limite alle regole del mercato interno

La realizzazione degli obiettivi in materia ambientale, e dunque *in primis* la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e l'utilizzazione razionale delle risorse naturali, assume una connotazione particolare nell'ambito della cosiddetta integrazione negativa. In generale, è opportuno rimarcare che siamo dinnanzi ad un fenomeno di fallimento del mercato: le imprese non sono autonomamente motivate a ridurre il livello di inquinamento prodotto né a adottare provvedimenti individuali di tutela ambientale in quanto nella maggior parte dei casi ciò comporterebbe un aumento dei costi con una forte incertezza sulla redditività di tali investimenti. Per questo motivo, in assenza di obblighi stabiliti attraverso normative comuni oppure a prescindere da forme di incentivazione, difficilmente le aziende intraprendono investimenti per perseguire una maggiore ecocompatibilità della propria attività di impresa. D'altro canto, singole regole nazionali che introducano – ad esempio – dei particolari requisiti di determinati prodotti per finalità ambientali costituiscono delle misure che creano un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

La particolarità del perseguimento di una maggiore tutela dell'ambiente nel contesto della cosiddetta integrazione negativa sta dunque nel fatto che la finalità ambientale costituisce un'esigenza imperativa per la quale – in alcuni casi – può derogarsi ai divieti posti a tutela della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

Soffermeremo la nostra attenzione sulla libera circolazione delle merci. In tale ambito, vi sono dei divieti che non ammettono deroghe di alcun genere, come ad esempio il divieto di dazi doganali e di tasse ad effetto equivalente⁴.

In altri casi, invece, la considerazione delle esigenze ambientali non avviene come applicazione di una deroga, bensì come considerazione di una regola generale. Il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea⁵ può infatti condizionare l'applicazione del principio di non discriminazione fiscale e determinare uno sviluppo della protezione dell'ambiente attraverso l'utilizzo degli strumenti fiscali. Il primo paragrafo dell'art. 110 TFUE vieta le discriminazioni, dirette o indirette, tra i prodotti interni e quelli provenienti da altri Stati membri che siano "similari", mentre in virtù del secondo paragrafo sono vietate le imposizioni interne che mirano a proteggere indirettamente altre produzioni, ossia prodotti non simili ma che siano comunque in concorrenza con quelli nazionali. È evidente che le caratteristiche inquinanti di un prodotto hanno oggi un crescente rilievo nella valutazione dei prodotti nazionali simili o per la definizione delle produzioni concorrenti. Medesimi prodotti con differenti impatti ambientali sono passati dall'essere identici all'essere considerati simili o finanche differenti tra loro. Laddove si riscontra un autonomo mercato, non potrebbero essere vietate le misure fiscali ai sensi del primo paragrafo dell'art. 110 TFUE. In termini generali, sarebbe comunque auspicabile l'introduzione di una politica fiscale ambientale a livello europeo, che potrebbe portare ad una riduzione degli effetti negativi sulla competitività derivanti dal differente sistema e grado di imposizione.

È con riferimento alla disciplina relativa alle restrizioni quantitative e alle misure di effetto equivalente che si è principalmente sviluppata la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa al rapporto tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci.

Sin dal 1979 la Corte ha attribuito efficacia diretta all'art. 34 TFUE⁶, a

⁴ Si consideri che nelle cause relative alle misure nazionali suscettibili di violare l'art. 30 TFUE, la Corte di giustizia ha approfondito la giustificazione addotta dagli Stati membri al solo fine di comprendere la struttura dell'imposizione ed escludere che si trattasse di una misura fiscale discriminatoria, ha però escluso che potesse essere attribuita una rilevanza alla motivazione ambientale.

⁵ Sul principio in esame si permetta di rinviare a F. ROLANDO, *Il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, 2020.

⁶ Corte giust., 29 novembre 1978, 83/78, *Redmond*, p.to 66 nonché 8 novembre 1979,

norma del quale «sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente»: il rispetto di tale disposizione potrà essere imposto anche dal giudice nazionale e portare alla disapplicazione delle norme interne con esso contrastanti. In via generale, gli articoli 34 e seguenti del TFUE trovano applicazione nel caso in cui non sia stata adottata una norma di armonizzazione o laddove l'eventuale atto di diritto derivato dell'Unione europea introduca un'armonizzazione solo parziale⁷. Nel caso in cui vi sia stato, invece, un intervento normativo di armonizzazione totale, si farà riferimento esclusivamente alla corrispondente disciplina⁸.

Come noto, nella sentenza *Cassis de Dijon*⁹ i giudici del Lussemburgo hanno stabilito il principio del mutuo riconoscimento delle norme tecniche, imponendo ad ogni Stato dell'Unione europea l'obbligo di ammettere all'interno del proprio territorio le merci legalmente prodotte negli altri Paesi membri. Il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione normativa costituiscono così gli strumenti mediante i quali possono essere eliminate le barriere tra Stati e garantire la libera circolazione delle merci. La Corte ha, quindi, precisato che sono vietate ai sensi dell'art. 34 TFUE quelle misure di uno Stato membro che abbiano per oggetto o per effetto il penalizzare i prodotti provenienti da altri Stati membri o che comunque ostacolino

251/78, *Denkavit Futtermittel*, p.to 3. Sul punto si veda L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2021, p. 5.

⁷ Nel caso delle normative relative agli imballaggi ed ai rifiuti di imballaggio la Corte ha dichiarato che l'organizzazione dei sistemi nazionali destinati a favorire il reimpiego degli imballaggi non era oggetto di una completa armonizzazione. Pertanto, le normative nazionali potevano essere valutate alla stregua delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci. Per tutte si veda Corte giust., 14 dicembre 2004, C-309/02, *Radlberger*, in particolare p.to 52 ss.

⁸ In base a una giurisprudenza consolidata, qualsiasi misura nazionale in un ambito che ha costituito oggetto di un'armonizzazione esauriente a livello dell'Unione dev'essere valutata alla luce delle disposizioni di questa misura di armonizzazione, e non di quelle del diritto primario. Si veda per tutte Corte giust., 12 novembre 2015, C-198/14, *Visnapuu*, p.to 40, nonché nella giurisprudenza ivi citata, tra cui 16 luglio 2015, C-95/14, *UNIC e Uni.co.pel*, p.to 33.

⁹ Corte giust., 20 febbraio 1979, 120/78, *Rewe c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

l'accesso al mercato di uno Stato membro da parte di prodotti originari di altri Stati membri¹⁰.

A titolo esemplificativo, secondo la Corte, rientra nel divieto espresso dal Trattato una normativa nazionale relativa al sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio in base alla quale vi è la sostituzione della partecipazione ad un sistema globale di raccolta con la creazione di un sistema di deposito cauzionale e di ritiro individuale, per i produttori ed i distributori che utilizzano imballaggi monouso, a seconda della percentuale degli imballaggi riutilizzabili sul mercato interessato. In un simile sistema, infatti, vengono introdotti degli obblighi che non incidono allo stesso modo sull'immissione in commercio delle bevande prodotte nel Paese interessato, in particolare la Germania, e quella delle bevande provenienti da altri Stati membri, e ciò costituisce un ostacolo allo scambio delle merci tra gli Stati membri¹¹.

Molteplici sono stati i casi in cui la Corte di giustizia è stata investita

¹⁰ Così Corte giust., 10 febbraio 2009, C-110/05, *Commissione c. Italia*, p.to 34. In proposito si vedano anche le conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 3 settembre 2015, C-333/14, *The Scotch Whisky Association*, p.to 53. La Corte ha invece considerato che non rientrano nella nozione di effetto equivalente le disposizioni nazionali relative alla modalità di vendita dei prodotti, purché incidano in egual misura, sia dal punto di vista giuridico che sostanziale, sullo smercio dei prodotti nazionali e provenienti da altri Stati membri. Così il p.to 16 della sentenza Corte giust., 24 novembre 1993, C-267/91 e C-268/91, *Keck et Mithouard*. Come evidenziato da F. Ferraro, tale esclusione è motivata dal fatto che, dal momento in cui i prodotti hanno accesso al mercato dello Stato membro di importazione, essi devono rispettare le "regole di vendita" che sono in vigore in detto Stato, poiché si trovano ormai su un piano di parità con i prodotti nazionali. Così in F. FERRARO, *Restrizioni quantitative e territoriali nel diritto dell'unione: dalla libera circolazione delle merci al diritto di stabilimento*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, p. 693. Contrariamente a quanto era stato suggerito dall'Avvocato generale Kokott nelle conclusioni relative alla causa *Mickelsson e Roos* (14 dicembre 2006, C-142/05), la Corte non ha escluso dall'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 34 TFUE le disposizioni nazionali che disciplinano le modalità di utilizzo di un bene e che, in tal modo, limitano o introducono un divieto di uso di merci. La Corte ha ritenuto, infatti, che una limitazione dell'uso di un prodotto sul territorio di uno Stato membro può, a seconda della sua portata, avere un'influenza notevole sul comportamento dei consumatori e, di conseguenza, sull'accesso di tale prodotto al mercato di tale Stato membro. Si veda Corte giust., 4 giugno 2009, C-142/05, *Mickelsson e Roos*.

¹¹ Si vedano, tra le altre, Corte giust., 14 dicembre 2004, C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz*, in particolare p.to 70 ss., nonché 20 settembre 1988, 302/86, *Commissione c. Danimarca*.

dell'esame di disposizioni nazionali connesse alla tutela dell'ambiente potenzialmente lesive della libera circolazione delle merci. Nelle proprie pronunce, la Corte valuta *in primis* se la misura nazionale sottoposta al suo esame costituisca o meno una restrizione quantitativa o una misura di effetto equivalente e, in tal caso, se sia idonea ad ostacolare la libera circolazione delle merci. In generale è invalsa la tendenza ad una interpretazione ampia della nozione di restrizione quantitativa e di misura ad effetto equivalente idonea ad ostacolare la circolazione delle merci, seguita da un'analisi sulla ammissibilità delle stesse in base alle deroghe stabilite dal Trattato o in quanto misura indistintamente applicabile giustificata da una esigenza imperativa.

Ai fini della valutazione della conformità della misura nazionale con le deroghe stabilite dal Trattato o ammesse in via giurisprudenziale è necessario distinguere tra le misure distintamente e indistintamente applicabili: le prime sono generalmente incompatibili con il Trattato, considerando il loro carattere discriminatorio, ma possono essere consentite in base alle deroghe espressamente stabilite. In virtù dell'art. 36 TFUE, infatti, possono essere adottate disposizioni nazionali giustificate, tra l'altro, da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali. Secondo la medesima disposizione, tali divieti o restrizioni non devono però costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. In quanto norma derogatoria, tale disposizione è generalmente considerata di stretta interpretazione.

Le misure indistintamente applicabili ostacolano in maniera minore lo scambio tra i Paesi membri, dato che introducono delle disposizioni che si applicano ugualmente ai prodotti nazionali ed a quelli stranieri. Tuttavia, esse di fatto possono produrre l'effetto di ridurre le importazioni e quindi la commercializzazione dei prodotti importati. Per questo motivo, tali misure possono essere ammesse solo se rispondono a delle esigenze imperative, determinate dalla Corte di giustizia. La protezione dell'ambiente, intesa in senso ampio, rileva come esigenza imperativa ed in quanto tale può giustificare l'introduzione da parte degli Stati di misure indistintamente applicabili¹².

Va precisato che potrebbe verificarsi il caso di una misura indistinta-

¹² Una prima affermazione sulla tutela dell'ambiente quale scopo d'interesse generale è stata promossa dalla Corte di giustizia nella sentenza *ABDHU*, cit., p.to 15.

mente applicabile giustificabile sia in virtù di una esigenza imperativa sia in base alla espressa deroga stabilita dal Trattato. In tale ipotesi la Corte di giustizia ha ritenuto che la misura nazionale debba essere più correttamente valutata sulla base dell'art. 36 TFUE¹³, come del resto avvenuto nel caso *Blubme*, in cui i giudici hanno inizialmente fatto riferimento in via generica alla tutela dell'ambiente, per poi precisare che le misure di preservazione di una popolazione di animali indigena (di api) contribuiscono a mantenere la diversità biologica, garantendo l'esistenza della popolazione di cui trattasi. La Corte ha quindi ricondotto la giustificazione più precisamente alla tutela della vita di tali animali e l'ha così considerata ammissibile ai sensi dell'art. 36 TFUE¹⁴.

Nelle più recenti pronunce della Corte di giustizia è possibile rilevare una tendenza a valutare se le misure nazionali che ostacolano la libera circolazione delle merci perseguano effettivamente una maggiore protezione senza approfondire la discriminatorietà o meno della misura. Come evidenziato dall'Avvocato generale Bot nelle conclusioni rese nel caso *Essent Belgium*¹⁵, in virtù di differenti ricostruzioni e ragionamenti della Corte, si è giunti ad una estensione dell'applicazione della esigenza imperativa connessa alla tutela dell'ambiente anche alle misure distintamente applicabili. Ciò confliggerebbe con il principio della certezza del diritto e con la funzione nomofilattica attribuita ai giudici del Kirchberg¹⁶.

Tuttavia, anche nel pieno rispetto della *summa divisio* tra il regime delle deroghe applicabili alle misure distintamente ed indistintamente applicabili, riteniamo che sia corretto temperare in entrambi i casi le regole proprie del funzionamento del mercato interno con la tutela dell'ambiente,

¹³ Così in Corte giust., 25 luglio 1991, C-1/90, *Aragonesa*. Per una trattazione generale delle deroghe alla libera circolazione delle merci si rinvia a L. SBOLCI, *op. cit.*, nonché a G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), vol. II, 2021, Napoli, p. 36 ss.

¹⁴ Così il p.to 33 della sentenza *Blubme*, cit.

¹⁵ Conclusioni presentate l'8 maggio 2013, da C-204/12 a C-208/12.

¹⁶ Su questo punto si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa *Essent Belgium*, cit., spec. p.to. 93 ss.; nonché le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs presentate il 26 ottobre 2000, C-379/98, *PreussenElektra*; quelle presentate dal medesimo Avvocato generale il 21 marzo 2002, C-136/00, *Danner*, p.to 38; le conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed presentate il 14 luglio 2005, C-320/03, *Commissione c. Repubblica d'Austria* e le conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak presentate il 16 dicembre 2010, C-28/09, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, spec. p.to 83 ss.

anche in applicazione del principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea espresso dall'art. 11 TFUE e dall'art. 37 della Carta.

Potrebbe infatti ritenersi che «la tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali» debba essere intesa come esplicazione della tutela dell'ambiente, e non come particolari aspetti della tutela accordata per i quali possono essere consentite delle deroghe al generale divieto di restrizioni quantitative. In tal senso, la deroga prevista dall'art. 36 TFUE consentirebbe di giustificare misure nazionali che integrano delle restrizioni quantitative o delle misure di effetto equivalente adottate anche per proteggere più in generale l'ecosistema, purché siano necessarie e proporzionate.

D'altronde, come affermato dalla Corte di giustizia in una giurisprudenza costante, la salute e la vita delle persone occupano il primo posto tra i beni o gli interessi protetti dall'art. 36 del Trattato¹⁷. La centralità dei beni tutelati attraverso queste deroghe e l'applicazione del principio di integrazione giustificano un'interpretazione estensiva della formula espressa nella disposizione. Una diversa esegesi potrebbe apparire incoerente con la crescente attenzione dedicata all'ambiente nei testi del diritto primario e nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia stessa. Inoltre, è evidente che i danni all'ambiente rappresentano, in ogni caso, una grave minaccia all'ecosistema nel suo complesso e quindi, anche se nel lungo periodo e non immediatamente, per la salute e la vita degli uomini e degli animali¹⁸. Naturalmente, la maggiore o minore incidenza diretta sulla salute e la vita delle persone e degli animali potrà poi essere considerata ai fini della valutazione della proporzionalità della misura.

Sia in caso di disposizione nazionale distintamente che indistintamente applicabile, la misura nazionale deve essere necessaria e proporzionata a raggiungere lo scopo che si prefigge¹⁹. In tal senso, la Corte è chiamata a valutare l'opportunità dell'introduzione della misura nazionale per motivi

¹⁷ Così al p.to 16 della sentenza della Corte del 10 novembre 1994, C-320/93, *Ortscheid*, nonché al p.to 38 della sentenza dell'11 luglio 2000, C-473/98, *Toolex*.

¹⁸ Si vedano le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs presentate nella causa *PreussenElektra*, cit., specialmente il par. 232.

¹⁹ Tra una vasta giurisprudenza si veda, con particolare riferimento alla valutazione delle misure adottate con scopi ambientali, Corte giust., 22 giugno 2017, C-549/15, *E.On*, e giurisprudenza ivi citata.

ambientali e a bilanciare la ragion d'essere della misura rispetto al fondamentale funzionamento del mercato interno. I giudici devono quindi esaminare se "l'importanza" dell'interesse sotteso alla misura è maggiore rispetto a quello relativo alla libera circolazione delle merci²⁰ e se i medesimi risultati non possano essere raggiunti in maniera meno incisiva²¹. A tal proposito, preme sottolineare che l'analisi circa la proporzionalità della misura effettuata direttamente dalla Corte di giustizia non sempre è adeguatamente giustificata. Nel caso del sistema di gestione degli imballaggi stabilito con legge danese, ad esempio, i giudici non hanno indicato i criteri secondo i quali il quantitativo di bibite che potevano essere commercializzate senza imballaggi autorizzati dovesse essere considerato troppo basso²². Con riferimento al sistema tedesco, invece, anch'esso giudicato astrattamente idoneo a conseguire gli obiettivi ambientali, i giudici hanno ritenuto che fosse stato stabilito un periodo di tempo indeterminato non sufficientemente sicuro perché potesse esigersi dagli operatori economici il dar vita ad un sistema di deposito cauzionale e di ritiro individuale²³.

In effetti, l'analisi sulla proporzionalità può essere particolarmente difficile, dato il tecnicismo di alcune questioni²⁴. In via generale, un esame approfondito è certamente essenziale ai fini di un giudizio esaustivo, ed anzi dovrebbe essere eseguito scrupolosamente perché l'ambiente non venga invocato "come una formula incantatoria"²⁵.

²⁰ In questo senso si veda L. KRÄMER, *EU Environmental law*, Mytholmroyd, 2016, p. 95.

²¹ Naturalmente, tale valutazione sarà direttamente effettuata dai giudici del Lussemburgo in caso di procedura di infrazione, mentre la medesima Corte si limiterà a fornire ai giudici nazionali i criteri di valutazione nel caso di un rinvio pregiudiziale.

²² Ci si riferisce a *Commissione c. Danimarca*, 302/86, cit., spec. p.to 21.

La Corte ha infatti stabilito che il limite di 3 000 hl annui per produttore il quantitativo di birra e di bibite che può essere posto in commercio in imballaggi non autorizzati non era proporzionato all'obiettivo, senza tuttavia indicare i criteri seguiti, sulla base dei quali comprendere fino a che punto la misura potesse essere considerata sproporzionata e, conseguentemente, con quali modifiche un sistema del genere poteva essere conforme alla disciplina della libera circolazione delle merci.

²³ *Commissione c. Germania*, C-463/01, cit.

²⁴ Sul punto si veda L. KRÄMER, *L'environnement et le marché unique européen*, in *RMUE*, 1993, p. 50 ss.

²⁵ Così L. IDOT, *Protection de l'environnement, libre circulation, libre concurrence : bilan de la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Petites affiches – Droit de la Concurrence*, 15 giugno 2006, n. 119, p. 45.

Nell'ambito della giurisprudenza relativa alle restrizioni quantitative determinate da motivi connessi alla tutela dell'ambiente, non sembra invece aver trovato uno spazio autonomo la valutazione da parte della Corte di giustizia sulla "coerenza e sistematicità"²⁶ delle misure nazionali.

3. Il contributo della normativa dell'Unione europea all'integrazione delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nello sviluppo del mercato unico

L'adozione di atti di diritto derivato, e dunque la cosiddetta "integrazione positiva", rappresenta il principale strumento attraverso il quale possono essere raggiunti gli obiettivi connessi alla tutela dell'ambiente. Grazie agli atti normativi, infatti, possono essere introdotti uguali obblighi a carico degli Stati, oppure delle persone fisiche e giuridiche, funzionali alla protezione e tutela dell'ambiente. Si tratta di scelte politiche o condotte aziendali spesso onerosi, che altrimenti difficilmente sarebbero stati autonomamente adottati e che comunque hanno una maggiore efficacia se assunti a livello sovranazionale. Inoltre, grazie ad una disciplina uniforme non verranno falsate le condizioni di concorrenza, dato che saranno stabilite le medesime condizioni di esercizio delle attività produttive all'interno del mercato interno.

Il copioso *corpus* di norme con finalità ambientale è stato adottato ricorrendo a varie basi giuridiche. La politica europea in materia, nata inizialmente per introdurre degli standard di sicurezza dei prodotti, era stata introdotta utilizzando principalmente le basi giuridiche relative al ravvicinamento delle disposizioni o la clausola dei poteri impliciti. Successivamente, a seguito delle modifiche intervenute con l'Atto unico europeo e con il Trattato sull'Unione europea, il legislatore ha potuto fondare gli atti su una base giuridica *ad hoc* rappresentata dagli attuali artt. 191 e ss. TFUE. L'art. 192 TFUE è, oggi, il fondamento dei numerosi atti dell'Unione che hanno quale principale obiettivo, e dunque contenuto, la protezione dell'ambiente ed il miglioramento delle condizioni ambientali²⁷.

²⁶ Sulla valutazione del test della "coerenza e sistematicità", con particolare riferimento alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, si veda in particolare F. FERRARO, *op. cit.*

²⁷ In proposito, si veda Corte giust., 13 settembre 2005, C-176/03, *Commissione c. Parlamento*, p.to 45 e giurisprudenza *ivi* citata.

Tuttavia, il carattere trasversale della materia ambientale comporta che gli atti di diritto derivato diretti alla tutela dell'ambiente potranno essere adottati utilizzando, singolarmente o in combinato disposto, anche altre basi giuridiche stabilite dai Trattati. In proposito, come affermato dalla Corte già nella sentenza *Parlamento c. Consiglio*, l'elemento dirimente sarà se la misura che si intende adottare ha un obiettivo principale cui sono connessi degli effetti accessori su altre politiche, oppure se l'atto presenta delle finalità paritetiche²⁸. Nel primo caso, l'atto dovrà essere basato sulla disposizione relativa all'obiettivo prevalente. Nel secondo, se le procedure legislative connesse coincidono o comunque sono tra loro compatibili²⁹, si ricorrerà ad una base giuridica congiunta³⁰.

Ad oggi, l'art. 114 TFUE continua ad essere utilizzato per adottare tutti quegli atti normativi principalmente volti a garantire il funzionamento del mercato interno. Si pensi alla disciplina sui limiti di emissione degli inquinanti gassosi per i motori³¹ o alla disciplina sugli

²⁸ Si veda Corte giust., 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*, p.to 14 e la giurisprudenza *ivi* citata; nonché 8 settembre 2009, C-411/06, *Commissione c. Parlamento*, p.to 45 ss.; la Corte ha inoltre precisato che, ai fini della scelta della base giuridica, l'analisi dovrà basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto. In merito si veda 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione c. Consiglio* (Biossido di titani), p.to 10; 19 settembre 2002, C-336/00, *Huber*, p.to 30.

²⁹ Non potranno essere considerate compatibili le basi giuridiche che prevedano procedure legislative secondo le quali vi sia un diverso coinvolgimento delle istituzioni. La Corte ha evidenziato nella sentenza dell'11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, cit., spec. al p.to 20, che sono incompatibili due procedure che prevedano un diverso coinvolgimento del Parlamento europeo, considerando che «questa partecipazione è il riflesso, sul piano comunitario, di un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa».

³⁰ Nella sentenza del 24 novembre 1993, C-405/92, *Mondiet c. Armement Islais*, p.ti 26-28, la Corte di giustizia ha precisato che l'art. 191 TFUE costituisce una base giuridica adeguata per le azioni specifiche in materia ambientale o comunque per i soli atti che hanno come oggetto principale la protezione dell'ambiente e che contribuiscano alla salvaguardia, alla tutela ed al miglioramento della qualità di quest'ultimo. Tali normative potranno anche introdurre delle sanzioni senza che debba essere mutata la base giuridica. V. a tal proposito Corte giust., 21 dicembre 2016, C-444/15, *Italia Nostra Onlus*, p.to 43 nonché le conclusioni dell'Avvocato generale Wahl rese il 25 gennaio 2018 nella causa C-683/19, *Deutscher Naturschutzring*, p.to 20 ss. e *Commissione c. Consiglio*, C-176/03, cit., p.to 47.

³¹ Regolamento 2016/1628 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre

OGM³² o, ancora, alla proposta di regolamento sugli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio³³ che. In virtù della formulazione dell'art. 114 TFUE³⁴, terzo paragrafo, la Commissione, nelle sue proposte, dovrà basarsi su «un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici». In seguito, il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, «cercheranno» di conseguire tale obiettivo. Sebbene la disposizione in esame abbia introdotto una forma autonoma e particolare di obbligo di protezione ambientale nell'ambito dello sviluppo della politica dedicata al funzionamento del mercato interno, i termini adottati sembrano nel complesso vaghi e risulta difficile immaginare l'eventuale sindacabilità in sede giurisdizionale della violazione degli stessi da parte delle istituzioni³⁵.

Diversamente, in tutti i casi in cui il legislatore dell'Unione ha valorizzato la prevalente finalità ambientale sottesa agli atti normativi, ha utilizzato la base giuridica prevista dall'art. 192 TFUE. Si pensi alla direttiva relativa alle emissioni ambientali³⁶ o alla direttiva sulla riduzione dell'incidenza

2016, relativo alle prescrizioni in materia di limiti di emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante e di omologazione per i motori a combustione interna destinati alle macchine mobili non stradali, e che modifica i regolamenti n. 1024/2012 e n. 167/2013 e modifica e abroga la direttiva 97/68/CE, in *GUUE* L 252, p. 53.

³² Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in *GUCE* L 106, p. 1. Sull'argomento si veda, tra gli altri, F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005. Si noti, poi, che in alcuni casi nel tempo la base giuridica della medesima normativa è cambiata. Sul ravvicinamento delle legislazioni è stata infatti fondata la prima direttiva sui rifiuti (direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in *GUCE* L 194, p. 47), adottata sulla base giuridica degli articoli 100 e 235 TCE), attualmente basata invece sull'art. 192 TFUE (direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in *GUUE* L 312, p. 3).

³³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE, COM(2022) 677 final.

³⁴ Per un'analisi dell'art. 114 TFUE si rinvia a P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *Commento all'art. 114 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1265 ss.

³⁵ Si permetta di rinviare ancora a F. ROLANDO, *Il principio di integrazione*, cit., spec. p. 80 ss.

³⁶ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre

di determinati prodotti di plastica sull'ambiente³⁷, adottata per prevenire la dispersione nell'ambiente di parti in plastica, come ad esempio i tappi o i coperchi in plastica. Sebbene con la direttiva in esame siano stati introdotti anche dei requisiti di progettazione e marcatura per determinati prodotti di plastica monouso con una evidente incidenza della normativa sul funzionamento del mercato interno, il suo obiettivo principale è quello di prevenire e ridurre l'impatto di alcuni prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare quello acquatico, a causa dello smaltimento improprio.

Svariati atti sono stati infine adottati utilizzando congiuntamente le basi giuridiche citate, come nel caso della disciplina sulle pile e accumulatori³⁸ o di quella sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia³⁹.

È opportuno sottolineare che l'uso della differente base giuridica determina delle conseguenze riguardo alla procedura che gli Stati devono rispettare per introdurre disposizioni maggiormente garantiste della prote-

2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), in *GUUE* L 334 del 17 dicembre 2010, p. 17.

³⁷ Direttiva 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in *GUUE* L 155, p. 1.

³⁸ Direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE, in *GUUE* L 266, p. 1. L'obiettivo primario della direttiva è ridurre al minimo l'impatto ambientale negativo delle pile e degli accumulatori nonché dei relativi rifiuti, contribuendo in tal modo alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente. Nel contempo, è stato considerato ugualmente opportuno adottare misure comuni per armonizzare i requisiti concernenti il tenore di metalli pesanti e l'etichettatura delle pile e degli accumulatori, per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno ed evitare distorsioni della concorrenza. La disciplina introdotta conteneva, dunque, norme votate sia alla tutela ambientale sia al corretto funzionamento del mercato interno.

³⁹ Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia, in *GUUE* L 285, p. 10, da ultimo modificata dalla direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, in *GUUE* L 315, p. 1. La direttiva fornisce soltanto indicazioni generali, sono previste specifiche misure di implementazione per ogni categoria di prodotto. In sintesi, ogni misura di implementazione può essere considerata uno standard particolare, che stabilisce precise indicazioni per la valutazione della conformità di una determinata categoria di prodotto. Ogni misura di implementazione prevede, per ogni categoria di prodotto, parametri minimi di prestazione energetica e regolamentazioni ambientali.

zione ambientale. Sia a seguito dell'adozione da parte dell'Unione di un atto di diritto derivato in materia ambientale sulla base dell'art. 192 TFUE che sulla base dell'art. 114 TFUE, gli Stati membri conservano il potere di mantenere o prendere provvedimenti che garantiscano un livello più elevato di tutela ambientale.

L'art. 193 TFUE prevede un mero obbligo di notifica alla Commissione da parte degli Stati membri che intendano introdurre o mantenere delle misure nazionali che garantiscano una protezione maggiore dell'ambiente raffrontata a quella stabilita degli atti adottati sulla base dell'art. 192 TFUE⁴⁰. La citata disposizione codifica la "clausola di salvaguardia" secondo la quale il diritto dell'Unione non deve essere limitativo o lesivo dei diritti dell'uomo, tra cui potremmo avanzare che rientri anche il diritto ad un ambiente salubre⁴¹.

È invece più complesso il procedimento per introdurre misure più restrittive per motivi connessi alla protezione dell'ambiente, rispetto a misure adottate sulla base giuridica dell'art. 114 TFUE. La *ratio* dell'aggravio dell'*iter* utile a poter introdurre disposizioni particolari nell'ambito di una misura di armonizzazione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior protezione del funzionamento del mercato interno da misure nazionali che possano costituire degli ostacoli alla libera circolazione. In questo caso, le misure nazionali devono essere notificate alla Commissione, che le esamina entro un termine di sei mesi per verificare che non costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri. Inoltre, le disposizioni nazionali devono essere fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente e

⁴⁰ Tali misure devono essere in ogni caso compatibili con le disposizioni dei Trattati, segnatamente i principi generali del medesimo, tra cui figura il principio di proporzionalità. Si veda in merito la sentenza Corte giust., 13 luglio 2017, C-129/16, *Túrkevei Tejtermelő Kft.*, p.to 61. Inoltre, La Corte di giustizia ha precisato che, per poter giustificare eventuali misure nazionali in virtù dell'art. 193 TFUE, gli Stati membri devono adottare la normativa particolare con l'obiettivo di perseguire i medesimi obiettivi della disciplina sovranazionale di riferimento - 26 febbraio 2015, C-43/14, *ŠKO-Energo s.r.o.*, p.to 25 - e gli Stati membri devono aver correttamente recepito la normativa di riferimento: 19 dicembre 2013, C-281/11, *Commissione c. Polonia*, p.to 111 ss.

⁴¹ V. M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI, *Art. 53*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1085 ss.

devono essere giustificate da un problema specifico insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione⁴².

4. Le nuove sfide del mercato interno per perseguire una maggiore protezione dell'ambiente

In termini generali, l'assenza di norme che disciplinano il comportamento delle imprese potrebbe di certo consentire il miglior sviluppo della concorrenza tra le stesse; tuttavia, ciò porterebbe ad un eccessivo sfruttamento delle risorse naturali e a delle irreparabili alterazioni dell'ecosistema. Come sopra anticipato, le esigenze ambientali costituiscono delle possibili deroghe alle regole poste a tutela del mercato unico, e consentono così agli Stati di adottare delle disposizioni nazionali finalizzate a preservare l'ecosistema. Tali misure, sebbene siano conformi alle norme previste dai Trattati, comportano di fatto un diverso grado di protezione dell'ambiente nell'ambito dell'Unione europea.

Ne deriva che l'introduzione di regole comuni di ravvicinamento tra le legislazioni dei vari Stati membri finalizzate a garantire un corretto funzionamento del mercato interno, oppure di normative *ad hoc* per la tutela dell'ambiente, rappresenta in molti casi la soluzione migliore. La disciplina così introdotta deve essere basata su un elevato livello di tutela e limita peraltro la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a misure nazionali di protezione maggiore. Del resto, dal momento che la normativa comune non introduce la maggior tutela possibile, tale possibilità è funzionale a garantire una protezione ancora più elevata e anche a introdurre dei nuovi parametri sulla base dei quali definire gli standard comuni di protezione.

Grazie alla complementarità tra integrazione negativa, integrazione positiva e le varie politiche di incentivazione, l'Unione europea persegue una politica certamente ambiziosa in materia di ambiente e clima. I principali

⁴² V. da ultimo Corte giust., 21 dicembre 2023, C-86/22, *Papier Mettler Italia*, in cui la Corte ha valutato la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa italiana che ha vietato l'uso sul suo territorio di borse di plastica in materiale leggero monouso usa e getta, fabbricate con materiali non biodegradabili e non compostabili, ma che soddisfano le altre condizioni poste dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in *GUCE* 1994, L 365, p. 10.

obiettivi definiti del *Green deal*⁴³ sono stati raggiunti malgrado la pandemia⁴⁴, così come sono stati introdotti e anche gli strumenti per una migliore attuazione del principio «chi inquina paga», descritti nella comunicazione «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti — Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo»⁴⁵.

Il *corpus* normativo adottato ha portato a importanti risultati, anche in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, questo comportamento virtuoso pone l'Unione europea in un ruolo di primo piano nell'azione globale a tutela del clima e determina anche dei risultati positivi in termini di emulazione sulla scena internazionale, sinteticamente definiti come “effetto Bruxelles”⁴⁶.

Tuttavia, la promozione di standard elevati di tutela autonoma rispetto ad una concertazione mondiale determina un serio rischio di rilocalizzazione da parte delle imprese europee - ossia il trasferimento della produzione verso altri paesi dove esistono normative meno stringenti - oppure di rinuncia alla produzione in favore di importazioni da paesi terzi. Fenomeno duplicemente sfavorevole, dato che non permette di raggiungere i risultati ambientali sperati e che peraltro porta ad un depauperamento della produttività del mercato interno europeo.

Per queste ipotesi, si è resa necessaria un'azione a difesa del mercato interno europeo considerato nel suo intero. In quest'ottica è stato introdotto già da venti anni il sistema ETS⁴⁷, che prevede un sistema per lo scam-

⁴³ Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM/2019/640.

⁴⁴ Si permetta di rinviare a 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 *Osservatorio europeo - Il diritto dell'Unione europea*, 2022.

⁴⁵ Comunicazione del 12 maggio 2021.

⁴⁶ Sul punto si veda F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *aisdue.eu*, 4 gennaio 2022, nonché A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles: Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, 2021.

⁴⁷ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996, in *GUUE* L 275, p. 32, da ultimo modificata dalla direttiva (UE) 2023/959 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento

bio di quote di emissione di gas a effetto serra e introduce una graduale tariffazione armonizzata delle emissioni per tutti quei settori ad alto inquinamento. Inoltre, recentemente è stato adottato il regolamento che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere in termini di emissioni di gas a effetto serra (CBAM)⁴⁸. Con questo strumento sarà progressivamente introdotto un sistema di adeguamento del prezzo dei beni importati per garantire un aumento del costo in ragione delle maggiori emissioni di carbonio rispetto ai prodotti interni.

Appare dunque che il percorso intrapreso dall'Unione europea per garantire una maggiore protezione dell'ambiente sia oggi ambizioso, soprattutto se confrontato con le azioni intraprese sul piano mondiale. Tuttavia, l'evoluzione della disciplina ambientale, per quanto spinta dall'impellenza di arrestare il cambiamento climatico, deve essere necessariamente contenuta con le altre declinazioni della sostenibilità, ovvero la sostenibilità economica e sociale. In questo contesto, una spinta al progresso verso l'ecosostenibilità è indotta dalla sensibilità e dalla preparazione dei consumatori nella scelta di prodotti *green*. Tale preferenza può essere guidata attraverso i marchi ambientali cui le imprese aderiscono su base volontaria (ECOLABEL, EMAS)⁴⁹. Questi ultimi sistemi hanno anche la prerogativa di permettere un agevole aggiornamento delle specifiche tecniche che garantiscono l'ecocompatibilità del prodotto o del servizio e di evitare ai consumatori di incorrere in pubblicità ingannevoli e *greenwashing*.

di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra del, 6 ottobre 2015, in *GUUE* L 130 del 16 maggio 2023, p. 134 ss.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, in *GUUE* L 130, p. 52 ss.

⁴⁹ Regolamento n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE), *GUUE* L 27, p. 1, modificato da ultimo dal regolamento 2017/1941 della Commissione, del 24 ottobre 2017, in *GUUE* L 275, p. 9 e regolamento n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), in *GUUE* L 342, p. 1, da ultimo modificato dal Regolamento 2018/2026 della Commissione del 19 dicembre 2018, in *GUUE* L 325, p. 18.

D'altronde, la sfida verso una effettiva ecosostenibilità può essere vinta solo attraverso un utilizzo coordinato e virtuoso di tutti gli strumenti di cui l'Unione europea dispone.