



07 MAGGIO 2025

La transizione ecologica “tradita” (?)
Orientamenti politici dell’Unione tra
competitività, semplificazione
ambientale e deregolazione

di Valeria De Santis

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli ‘Parthenope’

La transizione ecologica “tradita”(?) Orientamenti politici dell’Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*

di Valeria De Santis

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Napoli ‘Parthenope’

Abstract [It]: In un contesto politico europeo e nazionale attraversato da un’ondata di insofferenza verso il discorso ecologico, il lavoro si sofferma sulle più recenti scelte della Commissione europea in materia ambientale. Prendendo le mosse dal Rapporto sul futuro della competitività, tra i diversi atti di indirizzo della Commissione, il saggio analizza la Bussola per la competitività, il Patto per l’industria pulita e, infine, le proposte di semplificazione in materia ambientale, con i pacchetti Omnibus. Dall’analisi emerge un quadro complesso in cui gli obiettivi del Green deal non vengono messi in discussione, ma le scelte adottate in concreto non sembrano nemmeno completamente coerenti con gli obiettivi della transizione ecologica.

Title: The ecological transition ‘betrayed’(?) Union policy guidelines between competitiveness, environmental simplification and deregulation

Abstract [En]: The work focuses on the European Commission’s most recent environmental choices in a European and national policy context marked by a wave of intolerance towards ecological issues. Building on the Report on the Future of Competitiveness, among the Commission’s various policy statements, the paper analyses the Competitiveness Compass, the Clean Industry Pact and, finally, proposals for simplification in environmental matters, with the Omnibus packages. The analysis reveals a complex framework in which the objectives of the Green Deal are not questioned, but the choices adopted in practice do not even seem to be entirely consistent with the goals of the ecological transition.

Parole chiave: transizione ecologica, competitività, politica industriale europea, semplificazione ambientale

Keywords: ecological transition, competitiveness, European industrial policy, environmental simplification

Sommario: 1. Considerazioni introduttive e delimitazione del tema. 2. *Rapporto sul futuro della competitività europea:* una visione per l’Europa. 3. La “competitività” sostenibile nel programma politico della Commissione europea. 4. *Clean industrial deal:* politica industriale europea, programmazione e necessità dell’intervento pubblico. 5. “Semplificazione” ambientale o deregolazione? il pacchetto Omnibus. 6. La transizione giusta tra arretramenti politici e decisioni giurisprudenziali: considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è il frutto di una ricerca svolta all’interno del PROGETTO PRIN PNRR 2022 dal titolo ‘FOUNDED ON THE ENVIRONMENT: A NEW CONSTITUTIONAL PACT AND ITS IMPLEMENTATION’, codice proposta P2022W5Y3S – CUP I53D23007350001 Finanziato dall’Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all’impresa - Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 PNRR indetto con DD N. 1409 del 14/09/2022.

1. Considerazioni introduttive e delimitazione del tema

A partire dal rinnovo del Parlamento europeo nel luglio 2024, il dibattito politico è attraversato da un'ondata di insofferenza verso il discorso ecologico, travolto da una narrazione che addossa agli obiettivi climatici e naturalistici il pericolo di una cessione ulteriore di sovranità e di competenze a vantaggio dell'UE e delle istituzioni sovranazionali, mentre sulla transizione ecologica tenta di scaricare la colpa della recessione industriale, in particolare del comparto automobilistico.

Certo la "crisi" climatico-ambientale che poi - tecnicamente, come giustamente osservato - non è affatto una "crisi"¹ ma una condizione di "non ritorno" in cui si trova il Pianeta, a causa dell'accertato superamento dei *Planetary Boundaries*², tocca da vicino sovranità e democrazia perché è una questione di uguaglianza³, visto il diverso impatto che produce sui territori e sulle varie fasce della popolazione ed è una questione di solidarietà inter-intra generazionale per le misure di tutela che richiedono l'intervento trasversale dei soggetti pubblici, istituzioni e organizzazioni sovranazionali. La questione climatico-ambientale rappresenta dunque un nodo nevralgico sotto il profilo politico e in particolare per le forze euroscettiche perché affrontarla implica inevitabilmente contrarre la discrezionalità degli Stati e spostare una serie sempre più ampia di decisioni in sede sovranazionale. Per questa ragione, nel discorso politico più recente emergono più o meno esplicite "resistenze" rispetto al consolidamento e ampliamento delle politiche europee, facendosi il discorso politico marcatamente anti-ecologico.

Queste resistenze sembrano peraltro tanto più preoccupanti sia per le possibili ricadute politiche con scelte (sconsiderate) di contrazione delle tutele climatico-ambientali, sia perché rappresentano una conseguenza di una carenza strutturale dell'UE che deriva da quello che è stato efficacemente definito il «disallineamento tra diritto costituzionale e la base democratica e sociale» che può aprire agevolmente la strada a rischi di «regressione autoritaria»⁴.

¹ R. BIFULCO, *Rule of law* ed emergenza climatica, in *Federalismi.it*, n. 5/2025, p. IV e ss.

² Sul superamento dei limiti planetari, cfr.: G. FRANZ, *Approssimandosi ai limiti: dai Planetary Boundaries alle Ecological Minds. Argomentando intorno alle Culture della Sostenibilità*, in *Argomenti*, n. 13/201913, p. 83 e ss.; M. BOOKCHIN, *L'ecologia della libertà*, trad. it, Elèuthera, Milano, 2017, p. 7 e ss.; J. ROCKSTRÖM ET AL., *A safe operating space for humanity*, in *Nature*, n. 461/2009, p. 472 e ss.; W. STEFFEN ET AL., *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, n. 347/2015, Issue, 6223, p. 736 e ss.

³ Sul legame tra ambiente e giustizia si veda, in part., L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di) *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 59 e ss.; M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p.112; T. GUARNIER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M.P. PATERNO (a cura di), *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 119 e ss.; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, p. 16-17; S. GRASSI, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n.7/2001, p. 11.

⁴ M. DANI, A. J. MENENDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, in part., p. 62 e p. 72.

Dunque, nonostante l'evidenza della gravità della situazione in cui versa il Pianeta, la protezione dell'ambiente - includendo in modo generico nel lemma ambiente i diversi fattori che lo compongono - non costituisce un terreno di confronto "condiviso" sul quale le forze politiche si dividono solo su *come* raggiungere obiettivi, oramai irretrattabili. La *transizione* ecologica, segnando appunto un passaggio - prima ancora che giuridico, sociale ed economico - resta invece divisiva perché ridefinisce le priorità dello Stato e la costituzione economica. Così, come spesso avviene per le politiche "della complessità", ossia, controverse e che dipendono da molteplici variabili e dall'evoluzione scientifica e tecnologica, la transizione ecologica può diventare oggetto di facili strumentalizzazioni.

A fronte di contestazioni semplificanti, la transizione ecologica d'altra parte costituisce un paradigma normativo consolidato nella disciplina più recente - per esempio, in tema di biodiversità, clima, ripristino della natura - ispirata ai principi di primato dell'ambiente, integrazione delle politiche, bilanciamento e responsabilità del decisore pubblico. Anche sotto il profilo costituzionale, grazie alle prospettive aperte dalla giurisprudenza interna e sovranazionale, appare sempre più chiaro che l'ambiente sta ridefinendo i fini ultimi dell'ordinamento⁵.

Su questo crinale, tra la mancanza di unità politica europea che sembra collassare sotto la pressione di uno scenario politico internazionale instabile e decisioni giurisprudenziali che, invece, fanno emergere sempre più chiaramente, la responsabilità statale in materia climatico ambientale, sembra utile analizzare le scelte politiche della Commissione e interrogarsi sulla loro intrinseca coerenza alla luce del paradigma della transizione verde, sperando che non si tratti di una transizione "tradita".

2. Rapporto sul futuro della competitività europea: una visione per l'Europa

Ricoprendo un chiaro interesse sovrastatale, ambiente ed energia sono fattori in grado di accelerare il processo di federalizzazione europea; di conseguenza, dalla capacità di definire politiche unitarie in questi settori dipende, almeno in parte, lo sviluppo del progetto di integrazione sovranazionale⁶. Proprio perché settori nevralgici del processo di integrazione, decarbonizzazione ed energia - insieme a innovazione e competitività - costituiscono le aree di intervento individuate dal *Rapporto sul futuro della competitività* di

⁵ A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, p. 783 e ss.; B. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, ivi, p. 821 e ss.; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 22 e ss. Sulla necessità di una rilegittimazione del potere sul rispetto della natura, cfr. l'importante riflessione di Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, in part. p. 106 e ss.

⁶ M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24/2024, p. 127. Sulle politiche in materia di clima e ambiente e processo di integrazione europea, in part., M. ALBERTON, *Climate Governance and Federalism in the European Union*, in A. FENNA, S. JODOIN, J. SETZER (a cura di), *Climate Governance and Federalism. A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 128 e ss.; E. ORLANDO, *The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges* in C. BAKKER, F. FRANCONI (a cura di), *The EU, the US and Global Climate Governance*, Routledge, Londra, 2014.

Mario Draghi, predisposto su incarico conferito dalla Commissione europea e reso noto, dalla Presidente Ursula von der Leyen in occasione del discorso sullo stato dell'Unione del 2023.

Nel *Rapporto* l'aumento della produttività costituisce il principale obiettivo e una “sfida esistenziale per l'Unione”⁷ che, però, non può in alcun modo essere disgiunta dalla decarbonizzazione e dalla transizione all'economia circolare. Affinché l'UE possa assumere un ruolo di *leader* nel settore delle tecnologie pulite, tutte le politiche europee devono essere coerenti con gli obiettivi della decarbonizzazione. In tal senso, decarbonizzazione e competitività devono costituire oggetto di un piano congiunto.

Considerando la decarbonizzazione un obiettivo trasversale che abbraccia tutte le diverse politiche europee, il *Rapporto* è in linea con il paradigma della transizione ecologica che, essenzialmente, è incentrato su primarietà dell'ambiente, come concreta condizione di sviluppo economico sociale e sull'integrazione degli obiettivi ambientali in tutte le politiche che hanno impatto sull'ambiente, ai sensi dell'art. 11 del TFUE⁸. Superando lo sviluppo sostenibile che nell'ambiente individua un limite esterno senza mettere in discussione la priorità dello sviluppo⁹, la transizione ecologica affronta la questione ambientale da un altro punto di vista, chiedendo di integrare le politiche ambientali e di farne il fulcro di ogni decisione politica e amministrativa. La transizione ecologica conferisce centralità al bilanciamento degli interessi e ribadisce la primarietà “concreta” dell'ambiente, come condizione di sviluppo individuale, sociale ed economico. Diversamente dallo sviluppo sostenibile, la transizione ecologica fornisce gli strumenti concettuali per alzare il livello di protezione, senza imporre una gerarchia assiologica fissa e una prevalenza giuridicamente vincolante che - di per sé - appare incompatibile con un sistema aperto di democrazia pluralista¹⁰. La composizione degli interessi di rilievo costituzionale non può implicare

⁷ Come ha sottolineato Mario Draghi innanzi al Parlamento europeo in occasione della presentazione del *Rapporto*, 17 settembre 2024.

⁸ Il principio di integrazione è richiamato anche all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e comporta che gli interessi ambientali non debbano solo essere tenuti presenti, ma vadano introdotti in ogni politica destinata a perseguire interessi anche diversi o contrastanti con quello ambientale. Sulla transizione ecologica la dottrina è molto vasta in questa sede sia consentito un rinvio a: F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, Giappichelli, Torino, 2024, in part., p. 245 e ss.; A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, p. 439; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 1/2022, p. 19 e ss.; M. PETRACHI, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023, in part. p. 77 e ss.

⁹ Sui limiti dello sviluppo sostenibile, E. SCOTTI, *Ainti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 1/2019-2020, p. 209; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, cit., p. 9. Inoltre, in particolare, G. MONTEODORO, *Spunti per la “decostruzione” della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2009, che definisce lo sviluppo sostenibile una sorta di «ossimoro», una contraddizione in termini, in quanto tenta di conciliare una crescita economica che non si intende limitare con la tutela dell'ambiente.

¹⁰ M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla “straordinarietà” delle situazioni di fatto alla “ordinarietà” di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, n.17/2024, in part. p. 77-78. Sul punto cfr. almeno, G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 326; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 203.

automatismi e, quindi, l'interesse ambientale non prevale *in astratto* sugli altri di rilievo costituzionale¹¹. Il paradigma della transizione ecologica che dalla definizione del Green deal ha mosso tutti i recenti interventi normativi in tema di clima, tassonomia, ripristino della natura, tutela degli ecosistemi, richiede decisioni e un continuo bilanciamento che, nella prospettiva costituzionale, non è comunque “neutro” perché è orientato al primato della persona umana e, dunque, richiede lo sforzo di indirizzare tanto la decisione politico amministrativa, quanto le attività dei privati al valore ambientale¹².

Ora, nel *Rapporto* il focus è essenzialmente la competitività e il rilancio industriale dell'UE da perseguire mediante la riduzione della frammentazione dei mercati con l'integrazione in particolare del mercato dei capitali, delle comunicazioni elettroniche e dell'energia. Tuttavia, tali obiettivi non sono disgiunti dalla necessità di massicci investimenti pubblici - tra i 700 e gli 800 miliardi di euro all'anno - pari al 5% del Pil, ossia, il doppio del piano Marshall - per investire in transizione ecologica e digitale.

Secondo il *Rapporto* non esiste altra soluzione di rilancio della produttività che possa prescindere dalla transizione e da una maggiore integrazione economica e politica. Procedendo sulla strada tracciata dal Next Generation, il rilancio per una industria pulita è possibile solo superando le resistenze nazionali e con programmi di investimenti fondati su meccanismi solidali di condivisione del debito. L'UE dovrebbe quindi emettere strumenti di debito comuni mediante i quali la Commissione assume prestiti sui mercati finanziari per fornire sovvenzioni e prestiti condizionati in modo da sostenere le riforme e gli investimenti negli Stati tramite Piani concordati a livello europeo che - sul modello dei PNRR nazionali - consentano investimenti e riforme congiunte. Allentando sull'austerità, la condivisione del debito sarebbe coerente con il modello di economia sociale di mercato e consentirebbe di orientare il mercato, di finanziare programmi incentrati sull'innovazione e sull'aumento della produttività. Nel complesso, il *Rapporto* sembra coerente con il paradigma della transizione ecologica, secondo il quale l'intervento pubblico è imprescindibile per orientare gli investimenti privati e pubblici.

Superata l'illusione della capacità di autoregolazione del mercato, il *Rapporto* è in sostanza congruente con la necessità dell'intervento statale perché determinati obiettivi - dalla decarbonizzazione, al ripristino della natura - non possono essere raggiunti se non mediante la pianificazione e la definizione di politiche, in particolare energetiche, condivise tra gli Stati.

¹¹ F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022, p. 10; M.G. NACCI, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *DPER online*, n. 1/2021, p. 49 e ss. Sul processo di bilanciamento, A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell’esperienza giuridica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, p. 144; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, n. 1/2007, p. 219 e ss.; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, cit., p. 223 e ss.

¹² A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., p. 203-204, sottolinea come il primato della persona umana e dei diritti inviolabili della persona definiscono «le coordinate delle relazioni tra diritti individuali eterogenei, tra diritti individuali e collettivi, tra diritti soggettivi e interessi obiettivi dell’ordinamento».

Il recupero di competitività industriale può avvenire solo con il superamento della frammentazione dei mercati e investendo in energia pulita, clima ed ambiente, ossia su questioni oggi nevralgiche del processo di integrazione politica. Complessivamente, pur in una prospettiva liberista che punta su competitività, innovazione e decarbonizzazione, il *Rapporto Draghi* è ambizioso: esprime una visione politica chiara, ribadendo che, per avere un futuro, l'Unione ha necessità di “più Europa”¹³. Come dimostrano le vicende politiche più recenti, nello scenario di profonda instabilità geopolitica mondiale acuita dall'irrisolta crisi bellica, il *Rapporto* non sembra facilmente percorribile, soprattutto per quegli aspetti che richiedono unità e coesione politica la cui mancanza si riflette con scelte politiche di continuo compromesso, tanto più preoccupanti e pericolose perché aprono la strada a progressivi allentamenti nelle politiche ambientali nonché a sostanziali arretramenti nelle tutele dei *diritti* ambientali.

3. La “competitività” sostenibile nel programma politico della Commissione europea

In base a quanto finora osservato, il *Rapporto per lo sviluppo della competitività europea* definisce un programma complesso e ambizioso, forse “ideale” nell'attuale momento storico, perché nella sua pienezza è realizzabile solo abbracciando una visione di sviluppo per un'Europa unita, politica e, in definitiva, avviata verso uno sviluppo federale, secondo una visione che si scontra con mutati equilibri politici - a seguito delle elezioni europee - e con la necessità (destabilizzante) per la Commissione di definire le proprie priorità tenendo conto della guerra di aggressione all'Ucraina che è parte di «un attacco più ampio e sistematico all'Europa, ai suoi valori e all'ordine internazionale»¹⁴.

Negli *Orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea nel periodo 2024-29*, illustrati al momento della sua rielezione innanzi alla plenaria del Parlamento europeo dalla Presidente Ursula Von der Leyen e poi precisati con la *Bussola per la Competitività* adottata dalla Commissione europea il 29 gennaio 2025, la Commissione definisce la futura strategia europea ed effettivamente riprende gli obiettivi del *Rapporto Draghi* ma privati dello slancio e della visione politica (chiara e convintamente) europeista del primo. In un contesto geopolitico instabile, la Commissione definisce gli obiettivi politici del prossimo futuro europeo e - per quanto concerne la questione ambientale - individua indirizzi e iniziative che sembrano rivelare un significativo cambio di paradigma definendo un nuovo “Piano per la prosperità e la competitività sostenibili in Europa”.

Sia negli *Orientamenti*, sia nella *Bussola* la Commissione riconosce che l'UE ha compiuto «progressi storici per quanto riguarda il livello di ambizione climatica» e conferma di voler «mantenere la rotta verso gli

¹³ A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, *Federalismi.it*, n. 22/2024, p. viii.

¹⁴ URSULA VON DER LEYEN, *La scelta dell'Europa. Orientamenti politici per la prossima commissione europea 2024-2029*, Strasburgo, 18 luglio 2024, p. 31.

obiettivi» fissati nel Green deal europeo, avendo dimostrato «di poter ridurre con successo le emissioni garantendo al contempo la crescita economica».

Tuttavia, rispetto al Green deal, sembra emergere una notevole distanza terminologica e concettuale nell'approccio al rapporto tra crescita economica e questione ambientale che qui viene declinata in termini di *competitività sostenibile*, ossia, riproponendo - con una leggera variante lessicale - il paradigma dello *sviluppo sostenibile*, mentre non compaiono riferimenti al principio della transizione ecologica.

Di fronte ad un nuovo equilibrio politico e alle pesanti contestazioni sugli effetti delle politiche del Green deal, sembra che la Commissione stia riproponendo il paradigma dello sviluppo sostenibile che non mette in discussione il valore dello sviluppo economico, immaginando di poter conciliare sviluppo inarrestabile e ambiente. Rispetto alla “rivoluzione”, prospettata dalla transizione ecologica, la Commissione sembra voler portare i termini della riflessione e dell'azione politica al principio fondamentale e fondativo dell'Unione, ossia, il mercato con le sue priorità, trascurando i limiti che il concetto di sviluppo sostenibile ha mostrato, risultando nei fatti incapace di frenare la perdita del “capitale” naturale e la degenerazione delle matrici ambientali e dell'ecosistema.

In particolare, la *Bussola per la competitività* che dovrebbe orientare i lavori e tracciare le strategie per il futuro percorso dell'Europa, individua alcuni obiettivi principali: semplificare gli oneri burocratici, introdurre un *Clean industrial deal* - un Patto per l'industria sostenibile - e realizzare un «massiccio investimento» nella competitività sostenibile, utilizzando gli investimenti pubblici per mobilitare e ridurre il rischio dei capitali privati. Prevede inoltre l'istituzione di un fondo per la competitività, investimenti nell'economia circolare e pone l'obiettivo di promuovere e orientare gli investimenti sulla doppia transizione ecologica e digitale.

Del *Rapporto sul futuro della competitività*, la *Bussola* seleziona alcuni obiettivi, quelli di impronta maggiormente liberistica e fa esplicito riferimento alla necessità di investimenti pubblici, ma non stabilisce *come* le risorse saranno trovate, né richiama i meccanismi della condivisione del debito. Gli obiettivi del Patto per l'industria pulita con lo spostamento dell'economia verso la “clean production”, la circolarità e la decarbonizzazione, per non rimanere mere aspirazioni, richiedono investimenti ingenti che difficilmente possono essere ottenuti senza il ricorso all'indebitamento e la condivisione del debito. Alcune indicazioni compaiono nel senso di potenziare gli investimenti privati per esempio, mediante un quadro comune di aiuti di stato che orientino gli investimenti dei privati.

Nel complesso, la Commissione appare cauta e non si è mostrata politicamente in grado di stabilizzare e rendere strutturali i meccanismi utilizzati con il Next generation - indebitamento, condivisione del debito, condizionalità, pianificazione condivisa - che consentirebbero non solo di ripensare il funzionamento dell'Unione ma di “rifondarne” l'identità. Secondo una logica liberista e competitiva, la *Bussola* non indica

la necessità di allentare sull'austerità e lascia alla contrattazione politica la possibilità di dare una spinta effettiva a meccanismi solidaristici di pianificazione e progettazione comune dello sviluppo industriale. La definizione del programma politico della Commissione riflette per molti aspetti l'incertezza del contesto geopolitico mondiale.

La Commissione non fa espliciti passi in dietro, ma resta al contempo sulla scia dell'Europa dei "piccoli passi" e, infatti, definisce la transizione pulita e la decarbonizzazione obiettivi «già accettati» dagli Stati, obiettivi che non vengono e non possono essere messi in discussione, ma perde l'occasione per fornire indicazioni più concrete e dare una reale spinta all'attuazione del Green deal.

4. *Clean industrial deal*: politica industriale europea, programmazione e necessità dell'intervento pubblico

Più incisivamente di quanto non faccia la *Bussola per la competitività* che *orienta* ben poco, il Patto per l'industria pulita, adottato con una Comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025¹⁵, articola gli orientamenti politici della Commissione, individuando diversi ambiti di intervento. Obiettivi prioritari sono la riduzione dei costi dell'energia, con l'adozione di una legge europea per l'accelerazione della decarbonizzazione industriale e il piano d'azione per l'energia accessibile; la circolarità con l'adozione - finalmente - di una legge europea per l'economia circolare entro il 2026.

Sul punto nodale, ossia, il finanziamento della transizione - non *ecologica* - ma *pulita*, poiché il focus è sulle imprese e sulla decarbonizzazione, il Patto prevede di mobilitare 100 miliardi di euro per sostenere l'industria pulita europea.

Non discostandosi dal Green deal, la Commissione prevede l'adozione di una serie di misure per attuare la transizione verde: incentivi, investimenti pubblici, assistenza tecnica, pianificazioni per orientare l'azione dei privati e una nuova disciplina sugli aiuti di Stato per facilitare misure statali di sostegno alla diffusione delle energie rinnovabili e decarbonizzazione dell'industria. Prevede, inoltre, di rafforzare il Fondo per l'innovazione con l'iniziativa della banca per la decarbonizzazione industriale sulla base dei fondi Ets. In particolare, quest'ultima previsione può essere particolarmente utile, tenendo conto che tra il 2012 e il 2024, dall'analisi delle rendicontazioni, l'Italia appare aver speso solo il 9% dei proventi delle aste (15,6 miliardi di euro) per spese legate alla lotta ai cambiamenti climatici, ben al di sotto delle previsioni di spesa fissate dal legislatore nel 50% dei proventi¹⁶.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final.

¹⁶ ECCO, The Italian Climate Change Think Tank, *Aste EU Ets in Italia Trasparenza e tracciabilità dei ricavi*, Report febbraio 2025 a cura di F. BELLISAI, C. SCANO, <https://eccoclimate.org/it/publicazioni/>

Per incentivare la domanda di energia pulita, il Patto immagina una serie di riforme strutturali tese a rafforzare le premialità dei bandi pubblici, con la revisione delle norme europee per gli appalti pubblici e misure incentivanti per i privati che andranno incluse nella legge europea per l'accelerazione della decarbonizzazione.

Il *Clean industrial deal* costituisce un passo importante per l'Unione perché rappresenta un tassello ulteriore verso lo sviluppo di una politica industriale europea. Per lungo tempo osteggiata, in osservanza di una visione mercantilistica dell'UE e ordoliberal del rapporto tra Stati ed economia, la politica industriale europea oggi rappresenta una necessità perché è cambiato il contesto economico globale, caratterizzato dalle politiche interventiste della Cina e da quelle "aggressive" e, più di recente, protezionistiche degli Stati Uniti¹⁷.

Per quanto, inoltre, il paradigma della transizione ecologica non venga richiamato appare chiaro che gli obiettivi della decarbonizzazione e dell'economia circolare individuati dal Piano non possano essere disgiunti dalla politica industriale europea, confermando - in concreto - la necessità di politiche coerenti con il principio di integrazione e di un sostegno mirato agli obiettivi climatici e ambientali.

La previsione di modifiche alla disciplina in tema di aiuti, nonché di interventi in materia di appalti pubblici, evidenzia che la Commissione è disposta ad adattare e anche ad attenuare le regole sulla concorrenza e sul funzionamento dei mercati con il fine di indirizzare gli investimenti privati verso obiettivi sostenibili. Ciò non significa che la pianificazione europea si avvii verso forme di dirigismo, né che si intenda rinunciare alla concorrenza, ma la Commissione ha chiaro che per non arretrare sulla sostenibilità ambientale è necessario un adattamento del sistema produttivo che allenti sulle regole antitrust per proseguire verso la decarbonizzazione¹⁸.

Sotto il profilo costituzionale, il Piano cerca un punto di equilibrio tra concorrenza, efficienza economica e decarbonizzazione e, nel complesso, individua strumenti coerenti con il superamento dell'idea di clima ed ambiente come un semplice limite all'iniziativa economica, secondo il modello economico dello sviluppo sostenibile. In linea con i principi del Green deal, per coniugare crescita economica e obiettivi climatici, la decarbonizzazione deve essere considerata un fattore di trasformazione delle politiche di sviluppo economico ed industriale.

¹⁷ E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2025, p. viii. Sul punto, E. BRUTI LIBERATI, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2023, n. 2/2024, p. 413 e ss.; G. P. MANZELLA, *Tra gli anni '80 e il nuovo millennio. La lunga sospensione della politica industriale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2024, p. 729 e ss.; S. SALUZZO, *La corsa al sostegno della transizione energetica: verso una nuova politica industriale europea?*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1/2023, p. 149 e ss. In particolare, sul Rapporto Draghi e sul Rapporto Letta, M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, n. 4/2025, p. 144 e ss.

¹⁸ E. BRUTI LIBERATI, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, cit., p. 419.

Del resto, di fronte ai rischi per i diritti provocati dalla crisi ambientale e climatica, l'intervento pubblico per lo sviluppo industriale sembra ineludibile e coerente con la ricerca di quell'equilibrio fissato dalla Costituzione all'art. 41 Cost e, in particolare, con l'indicazione del novellato co. 3, per cui l'intervento statale è necessario al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a *fini sociali e ambientali*.

La necessità di un ripensamento dei modelli di sviluppo economico costituisce un concetto acquisito dallo stesso giudice Edu che in un passaggio della nota pronuncia Verein Klima Seniorinnen, sottolinea come la decarbonizzazione e la lotta al cambiamento climatico «non dipendono dall'adozione di specifiche misure localizzate o monosettoriali»¹⁹. La decarbonizzazione riguarda «le economie» e «i modi di vita e può essere raggiunta solo attraverso una trasformazione completa e profonda in vari settori»; si tratta - osserva il Giudice Edu - di «“transizioni verdi”» che richiedono un insieme complesso e di azioni, politiche e investimenti coordinati che coinvolgono sia il settore pubblico che quello privato²⁰. Considerate infatti le evidenze scientifiche, la gravità della minaccia climatica e gli impegni normativi assunti dagli Stati in sede internazionale, il margine di apprezzamento statale è circoscritto perché esiste una correlazione diretta e scientificamente incontrovertibile tra clima ed esercizio dei diritti fondamentali per cui gli Stati sono tenuti ad azioni effettive e concrete²¹.

La transizione verde, osserva ancora il giudice Edu, richiede la complessiva trasformazione dei sistemi economici e quindi coinvolge e responsabilizza la società nel suo complesso: i singoli cittadini, le imprese e i poteri pubblici. Anche nella prospettiva costituzionale, la tutela dell'ambiente è un dovere della *Repubblica* (art. 9 Cost.), ossia, di enti, istituzioni, imprese e singoli individui che comporta l'assunzione di una serie di obblighi e responsabilità. In particolare, la riforma dell'art. 41 Cost. con il limite dell'ambiente

¹⁹ Corte Edu, Grande Camera, Verein Klimaseniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera, 9 aprile 2024, § 419. Su questa pronuncia, *ex multis*, cfr.: D. RAGONE, *Nuove frontiere della climate litigation. Riflessioni a partire dalla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte EDU*, in *Osservatorio Aic*, n. 5/2024, p. 208 e ss.; C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso “KlimaSeniorinnen”* in *Osservatorio AIC*, n. 6/2024, p. 107 e ss.; E. GUARNA ASSANTI, *Verein KlimaSeniorinnen and Others v. Switzerland: una conferma del ruolo fondamentale dei diritti umani per la tutela del clima*, in *Diritti comparati*, 18 aprile 2024; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2/2024, p. 1457; G. GRASSO, *‘Oltre’ “KlimaSeniorinnen”: la Svizzera tra esecuzione della decisione della Corte EDU e processo decisionale democratico*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 4/2024, p. 1007 e ss.; R. R. SEVERINO, *Il caso “Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera”: l'emergenza climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Quali possibili conseguenze per il contenzioso climatico italiano?* in *Gruppo di Pisa*, n. 2/2024, p.152 e ss.

²⁰ Corte Edu, Grande Camera, Verein Klimaseniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera, cit. § 419.

²¹ Corte Edu, Grande Camera, Verein Klimaseniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera, cit., in part. §§ 542-546. La Corte Edu precisa che gli Stati conservano la loro discrezionalità solo per quanto concerne i *mezzi* per raggiungere la neutralità climatica (§543 e §550) ma individua specifici criteri e parametri per valutare come gli Stati hanno esercitato la propria discrezionalità, sottolineando la necessità di indagare se le autorità nazionali (a livello legislativo, esecutivo o giudiziario) abbiano debitamente preso in considerazione di fissare una tempistica precisa nella riduzione delle emissioni; che abbiano stabilito obiettivi e percorsi intermedi; che siano in grado di provare di aver rispettato, o di essere in procinto di rispettare, gli obiettivi di riduzione assegnati; che abbiano mantenuto aggiornati gli obiettivi sulla base delle migliori tecniche; e abbiano agito in modo tempestivo

all’iniziativa economica sgancia l’ambiente dall’utilità sociale²² e restringe la discrezionalità del legislatore: prevede un intervento pubblico positivo e politiche di sviluppo definite alla luce della *Costituzione ambientale*, mentre nel bilanciamento in sede giudiziaria consente di elevare il livello di tutela. E per quanto talvolta il punto di equilibrio nel bilanciamento tra interessi e valori costituzionali sia stato “tragico”, o quantomeno “fragile”, la Corte costituzionale ha sempre tentato di circoscrivere l’area della responsabilità politica del Governo e del legislatore sui quali grava - afferma la Corte da ultimo nel c.d. caso Priolo - un vero e proprio «mandato di tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario» che «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa»²³.

Condizionato da risultanze scientifiche mutevoli, anche perché dipendenti dall’evoluzione delle conoscenze e della tecnologia, il margine di apprezzamento statale certamente si contrae ma resta chiara ed intatta la *responsabilità* tutta *politica* delle operazioni di bilanciamento costituzionale, di ponderazione degli interessi, imposta invece in modo particolarmente intenso proprio dal paradigma della transizione verde con l’integrazione degli obiettivi climatici e ambientali nelle politiche di sviluppo, secondo indicazioni da ultimo fornite dal *Clean industrial deal*.

La transizione iscritta nella Costituzione «fondata sull’ambiente»²⁴ richiede una trasformazione del sistema economico: i poteri pubblici - dallo Stato alle organizzazioni sovranazionali, considerata la portata della questione climatico-ambientale - non sono più meri “guardiani” del mercato, ma sono chiamati ad

²² Sulle implicazioni e la rilevanza della scelta di rendere autonomo l’ambiente rispetto all’utilità sociale, si veda, in particolare, M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2023 p. 67-68.

²³ Corte cost. sent. n. 105 del 2024, *Considerato in diritto*, n. 5.1.2. In questa complessa pronuncia, facendo ampio rinvio ai propri controversi precedenti relativi al caso Ilva, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima la mancata previsione nell’art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale (come introdotto dal d.l. 5 gennaio 2023, n. 2) di un termine massimo di 36 mesi per l’operatività delle cd. misure di bilanciamento che il Governo, può adottare al fine di tutelare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell’occupazione in caso di impianti sottoposti a sequestro. La Corte costituzionale ha affermato che la prosecuzione delle attività produttive di rilievo strategico per il paese, autorizzata dal Governo, è legittima esclusivamente se in pendenza del termine - non rinnovabile - venga assicurato il superamento delle criticità per la salute e l’ambiente riscontrate in sede di sequestro in modo da ripristinare gli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente. Con una pronuncia adeguatrice, la Corte costituzionale finisce per legittimare quella che è una sorta di delega in bianco del legislatore che rinvia a generiche misure di ripristino che il Governo è tenuto ad adottare. Il bilanciamento operato appare molto flebile, ma si può comunque evidenziare che la pronuncia ha il merito di sottolineare la politicità di decisioni discrezionali che può operare solo il Governo con la dichiarazione di “sito di interesse produttivo nazionale” che è collegata all’impatto per l’economia nazionale e per i livelli occupazionali. Si tratta di una valutazione operata dal Governo che preclude la valutazione discrezionale del giudice, di fatto vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell’attività. Su questa contestata pronuncia cfr.: R. BIN, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)* in *Consulta online*, n. 3/2024, p. 1058; G. VIVOLI, *L’eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. “decreto Priolo” alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Ambientediritto.it*, n. 4/2024, p. 261 e ss.; M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell’ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti comparati*, 25 luglio 2024.

²⁴ A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, cit., p. 783.

interventive, coerentemente con il modello di economia di mercato, con una pianificazione “indicativa” e “per incentivi”²⁵, tesa a coordinare e orientare investimenti pubblici e privati.

Naturalmente affinché la «sostenibilità competitiva» non sia solo una «promessa» piani e strategie vanno sviluppati²⁶. Il problema cruciale del Piano consiste proprio nella fase dell’implementazione che appare realmente critica perché coniugare decarbonizzazione e competitività, proseguire nel processo di transizione pulita e giusta implica affrontare le sfide poste dai grandi attori economici globali che impongono una risposta europea unitaria e una maggiore integrazione, attualmente invisata alle forze populiste ed euroscettiche.

5. “Semplificazione” ambientale o deregolazione? il pacchetto Omnibus

In base a quanto finora osservato, il *Clean industrial deal* presenta una complessiva coerenza con gli obiettivi della decarbonizzazione e fa emergere la consapevolezza della necessità di allentare sul paradigma fondante della concorrenza per coniugare competitività e decarbonizzazione e tentare così di raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica. Al contrario, il paradigma della competitività - concorrenza sembra tornare prevalente nelle misure in materia di semplificazione ambientale proposte dalla Commissione che evidenziano le difficoltà concrete di attuazione della transizione pulita, se non un vero e proprio intento di arretramento su tali politiche.

In nome dell’efficienza dei mercati e della centralità della concorrenza, principio fondamentale per l’UE, la Commissione nella *Bussola* individua nella semplificazione un obiettivo prioritario al fine di ridurre drasticamente la burocrazia che grava sulle imprese e la PA, rendendo meno “attraente” il mercato europeo. Definita la burocrazia “burden”, traducibile come “onere”, ma anche “fardello” di cui liberarsi, la *Bussola* fissa un preciso obiettivo: ridurre di almeno il 25% gli oneri amministrativi per le imprese in generale e almeno del 35% per le PMI.

²⁵ V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 918, la programmazione cui fa riferimento la Costituzione all’art. 41 opera attraverso «vantaggi» e «punizioni». Nell’esperienza italiana concreta, la pianificazione intesa come pianificazione di carattere politico generale ha fallito ed è stata abbandonata per approdare a forme di pianificazione settoriale, sul punto, cfr.: M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 277 e ss., in part., 285-286; M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 629, nonché, M. CARABBA, *Programmazione*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 113. Inoltre, cfr. S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall’Unità ad oggi*, in ID. (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 23; A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, in ID., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Cedam, Padova, 1992, p. 498-499; S. CECCANTI, *Modificazione o applicazione dell’articolo 41 della Costituzione?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 3 maggio 2011; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L’intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 146 e ss.; M. MILANESI, *Il ritorno dello stato programmatore: Transizione ecologica, riforma dell’art. 41 Cost. e nuovi modelli d’intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di banca d’Italia*, in *Ambienteditto.it*, n. 3/2023, p. 166 e ss.

²⁶ D. BEVILACQUA, *Il Clean industrial Deal e la (promessa) programmazione della sostenibilità competitiva*, in *RGA online*, n. 63, aprile 2025.



Gli interventi concreti sono rimessi ad una serie di misure, oggetto di diversi pacchetti di proposte legislative Omnibus della Commissione europea - sottoposte al Consiglio e al Parlamento - che avviano la semplificazione in tema di rendicontazione societaria di sostenibilità (direttiva UE 2022/2464), dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (la direttiva (UE) 2024/1760) e tassonomia (reg. 2023/2486). Frutto di complicate negoziazioni, questo complesso normativo nasce dall'esigenza di imporre pratiche commerciali responsabili, introdurre la responsabilità per le imprese che abusano dei diritti umani e danneggiano l'ambiente, agevolando la difesa dei sopravvissuti. Sotto altro versante, la disciplina in oggetto intende migliorare la trasparenza dei rapporti di sostenibilità e contribuire a guidare gli investimenti sostenibili, con una regolazione coerente con gli obiettivi di neutralità climatica fissati dall'Agenda 2030.

La proposta della Commissione tesa a rinviare l'applicazione della disciplina in tema di rendicontazione ambientale e dovere di diligenza (il c.d. "stop the clock")²⁷ è stata in parte già approvata - con procedura d'urgenza - dal Parlamento²⁸, con l'esito - dopo il passaggio al Consiglio - di posticipare l'applicazione delle norme sul dovere di diligenza al 2026 e quella sulla disciplina in tema di rendicontazione ambientale al 2028. In realtà, molte aziende si sono da tempo attivate per adeguarsi alla normativa in oggetto e quindi come evidenziano anche diverse imprese - ma sul punto si tornerà di seguito - si crea una situazione di incertezza normativa che penalizza le aziende già impegnate nell'attuazione della disciplina.

Con altro pacchetto di modifiche, la Commissione interviene anche nel merito della disciplina e propone una riduzione degli obblighi di rendicontazione societaria di sostenibilità e tassonomia di circa l'80% delle imprese, limitando l'applicazione della disciplina alle imprese di più ampia dimensione²⁹. Esonerate le piccole e medie imprese, gli obblighi di informazione di sostenibilità ricadono solo sulle imprese maggiori, ossia, le imprese con più di 1000 dipendenti³⁰, coerentemente all'ambito di applicazione della dir. UE 2024/1760 del 13 giugno 2024 sulla due diligence delle imprese in materia di sostenibilità. La proposta della Commissione garantisce inoltre che gli obblighi di informativa sulla sostenibilità per le grandi

²⁷ COM(2025) 80 final 2025/0044 (COD), 26 febbraio 2025, Proposal for a directive of the European parliament and of the Council amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements.

²⁸ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 aprile 2025 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (COM(2025)0080 – C10-0038/2025 – 2025/0044(COD))

²⁹ COM(2025) 81 final 2025/0045 (COD), 26 febbraio 2025, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

³⁰ Secondo l'Istat, *Censimento permanente delle imprese 2023: primi risultati*, più di tre quarti delle imprese appartenenti alla popolazione oggetto di studio (805mila unità, pari al 78,9% del totale) sono microimprese (con 3-9 addetti in organico), 189mila (18,5% del totale) sono imprese di piccole dimensioni (10-49 addetti), mentre le medie (50-249 addetti) e le grandi imprese (con 250 addetti e oltre) rappresentano rispettivamente il 2,2% (22.861 unità in valori assoluti) e lo 0,4% (3.969 unità, di cui 1.622 con 500 addetti e oltre).

imprese non si ripercuotano sulle imprese più piccole delle loro catene del valore. La Commissione intende circoscrivere l'applicazione della disciplina sulla contabilità ambientale alle grandi imprese energivore, ma finisce così per escludere la parte più consistente dell'imprenditoria nazionale ed europea, formata appunto di piccole e medie imprese.

In tema di dovere di diligenza, occorre tenere presente che, adottata all'esito di un complesso iter legislativo che ha coinvolto Stati e stakeholders, la disciplina impegna le grandi imprese all'adozione di specifiche misure per prevenire impatti negativi sull'ambiente e i diritti umani, mediante una serie di obblighi: l'individuazione e la valutazione degli impatti negativi effettivi o potenziali; l'adozione di misure utili a prevenire, attenuare, arrestare, minimizzare e riparare agli impatti negativi e la verifica costante dell'efficacia della politica di due diligence. La disciplina sulla due diligence consente realmente di condizionare in concreto le politiche imprenditoriali, imponendo mediante il criterio della gestione del rischio di individuare, prevenire e rendicontare i rischi connessi ai diritti umani e alle questioni ambientali, sia all'interno delle singole grandi aziende, sia tra i loro fornitori e partner commerciali³¹.

Con la proposta Omnibus, la Commissione mette a repentaglio gli obiettivi della disciplina e compromette l'impegno dell'UE in materia di protezione dell'ambiente e diritti umani. In particolare, la proposta limita gli oneri di due diligence ai partner commerciali diretti e riduce la frequenza delle valutazioni periodiche e del monitoraggio dei partner che viene portata da un anno a cinque anni. Anche la quantità di informazioni che possono essere richieste come parte della mappatura della catena del valore da parte delle grandi aziende viene ridotta, contraendo così gli oneri e gli effetti di trascinamento per le PMI e le piccole società a media capitalizzazione.

Con la limitazione del controllo ai soli partner diretti, la proposta limita la responsabilità delle imprese che non dovranno più monitorare l'intera filiera, come è invece nella ratio della direttiva. In questo modo la proposta riduce la catena di valore e, di conseguenza, limita drasticamente la capacità della disciplina sulla due diligence di realizzare una corretta analisi e gestione strutturata del rischio. La proposta indebolisce il controllo che le grandi imprese potrebbero effettuare sulle imprese ad essa collegate sul rispetto della normativa in materia di clima e ambiente, nonché della disciplina in tema di tutela dei lavoratori. Così in nome della semplificazione si riduce la responsabilità delle grandi imprese limitando l'applicazione di quelle regole finalizzate a ridurre i rischi di devastazione ambientale e gravi fenomeni di sfruttamento dei lavoratori, come il caporalato.

³¹ Sul tema, cfr. almeno: C. GULOTTA, *L'evoluzione in atto nell'Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2024, p. 135 e ss.; S. A. CERRATO, C. SARTORETTI, *Fattori ESG: profili costituzionali e riflessi applicativi diretti*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/2024, p. 1201 e ss.; M. F. TOMMASINI, *Imprese e tutela dei diritti umani. La promozione di attività sostenibili*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 1/2024, p. 24 e ss.



Invece di calibrare in base al principio di proporzionalità gli obblighi per le piccole e medie imprese, magari prevedendo tempistiche diverse di attuazione piena della disciplina, la limitazione alle grandi imprese della quantità di informazioni che possono essere richieste come parte della mappatura della catena di valore da parte delle grandi aziende non contribuisce né ad elevare i livelli delle tutele ambientali e dei diritti né contribuisce alla diffusione di una “cultura” delle tutele che per diffondersi dovrebbe riguardare non solo le grandi imprese ma anche le piccole e medie imprese.

Sotto altro profilo, anche la tutela delle vittime subisce una contrazione con la rimozione della responsabilità civile dell'UE. Riducendo la possibilità delle vittime di accedere alla giustizia davanti al giudice europeo, la responsabilità civile viene lasciata in misura molto maggiore agli stati membri dell'UE. È stata peraltro eliminata la possibilità di intraprendere azioni di rappresentanza e, quindi, le organizzazioni non governative, le associazioni di categoria e dei consumatori, le istituzioni per i diritti umani potrebbero non essere in condizione di rappresentare le vittime in giudizio.

In definitiva, sembra che l'intento di semplificazione venga tradotto in una sostanziale deregolazione, tesa ad abbassare i livelli di tutela.

Le perplessità in ordine all'efficacia dei pacchetti Omnibus di semplificazione sono state espresse da una molteplicità di attori della società civile, tra i quali, oltre quaranta organizzazioni italiane che hanno inviato una lettera aperta alla Commissione europea e da trecentosessanta organizzazioni della società civile europea che hanno rivolto un appello al Parlamento e al Consiglio, affinché respingano la proposta della Commissione³².

Anche diverse grandi imprese hanno espresso molti dubbi sulla proposta e - in una lettera alla Commissione europea - hanno ricordato che l'iniziativa di semplificazione Omnibus, con la revisione sostanziale della legislazione esistente rischia di compromettere la certezza delle politiche e la prevedibilità giuridica che sono alla base di investimenti e competitività³³. Le imprese apprezzano il richiamo alla continuità sul cammino del Green deal annunciata dalla *Bussola*, ma esprimono la propria preoccupazione per una riapertura di negoziazioni politiche su testi già adottati che può finire per creare incertezze e indebolire la regolazione, danneggiando le aziende che hanno già investito risorse significative per adeguarsi ai nuovi requisiti di rendicontazione ambientale, due diligence e tassonomia³⁴.

³² Il testo della lettera del 21 febbraio 2025 è rinvenibile al seguente link https://www.socialimpactagenda.it/wp-content/uploads/2025/02/LETTERA-COMMISSARI-UE_ITA.pdf. L'appello *The big EU deregulation. Disastrous Omnibus proposal erodes EU's corporate accountability commitments and slashes human rights and environmental protections*, del 10 marzo 2025, è rinvenibile al seguente link <https://caneurope.org/content/uploads/2025/03/Joint-CSO-statement-reacting-to-Omnibus-publication-March-2025.pdf>.

³³ Il testo della lettera si può leggere al seguente link: https://media.business-humanrights.org/media/documents/Omnibus_Business_Statement_17_January_2025.pdf.

³⁴ Il 4 febbraio 2025 il Forum europeo per gli investimenti sostenibili (Eurosif), il Gruppo di investitori istituzionali sul cambiamento climatico (IIGCC) e i Principles for Responsible investment (PRI), nonché 162 investitori nonché 49 fornitori di servizi e altre organizzazioni di supporto, complessivamente 211, hanno sottoscritto un documento *Investor*

Nel complesso, il fatto che la Commissione intenda rinunciare ad una consistente parte della disciplina in tema di bilancio di sostenibilità e di due diligence, peraltro oggetto di un processo complesso di adozione che ha coinvolto attori istituzionali ed imprese, sembra il segno di un arretramento di tutele rispetto ad una disciplina, coerente con il paradigma di una transizione ecologica ed equa dell'economia, strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi del Green deal. Anche l'opposizione della società civile sottolinea il rischio che dietro alla semplificazione si nasconda l'intento di ridurre la responsabilità e la trasparenza aziendale, dando priorità agli interessi delle imprese rispetto alle tutele ambientali e sociali. La proposta finisce per ridurre gli standard di tutela sociale ed ambientale e, modificando un complesso normativo di recente adozione, crea incertezze alle aziende che, invece, hanno prioritario bisogno di stabilità e continuità.

6. La transizione giusta tra arretramenti politici e decisioni giurisprudenziali: considerazioni conclusive

Sono molteplici le perplessità sollevate dalle ultime decisioni e dagli indirizzi espressi dalla Commissione in materia ambientale. Se da una parte si prosegue nel senso indicato dal Green deal, confermando che non si può retrocedere dagli obiettivi della decarbonizzazione e della neutralità climatica, dall'altra, l'attuazione di questi indirizzi viene rimessa a interventi pianificatori, riforme normative e investimenti consistenti che, nell'attuale scenario, sembrano sempre più difficili da attuare, soprattutto a seguito della decisione di un ingente impegno nazionale ed europeo in materia di c.d. riarmo³⁵.

Ancor più dissonante rispetto agli obiettivi del Green deal è la proposta di semplificazione con il pacchetto Omnibus della Commissione non solo per la possibile contrazione delle tutele ma, più in generale, perché la scelta di deregolare può aprire ad un arretramento da parte dell'UE rispetto al proprio stesso ruolo di *guida* della transizione ecologica. La disciplina del mercato ha garantito all'UE di salvaguardare la stabilità dei prezzi e garantire il rispetto della concorrenza del mercato aperto, fondato sulle quattro libertà, ma ha anche progressivamente consentito di aggiungere obiettivi ulteriori fondati sui valori di equità e tutele sociali, tecnologiche ed ambientali.

Il mercato è una leva della trasformazione e l'UE ha utilizzato la regolazione e la contrattazione come strumenti per fissare standard di sicurezza tecnologica e ambientale, condizionando i mercati

joint statement on Omnibus legislation (https://www.eurosif.org/wp-content/uploads/2025/02/IIGCC-PRI-Eurosif_Joint-Statement-on-Proposed-Omnibus-Legislation_040225-FINAL.pdf), con il quale chiedono alla Commissione europea di preservare l'integrità e l'ambizione del quadro di finanza sostenibile dell'UE, in vista delle attuali discussioni su un "legislazione omnibus" per modificare le principali normative.

³⁵ Libro bianco sul futuro della difesa europea. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 (2025/2565(RSP))

internazionali³⁶. Certo sempre sulla spinta dell'emergenza (finanziaria, pandemica e bellica) e mediante scelte fondate su una visione "mercantilistica" della solidarietà³⁷, l'Unione ha abbandonato la sua decennale "neutralità" neoliberista per porsi obiettivi sociali, ambientali e, oggi, di difesa³⁸.

Il problema di scelte adottate in momenti di crisi consiste però nel fatto che, spesso, tali scelte restano legate ad una visione emergenziale e sono soggette a spinte altalenanti, come dimostra la proposta sulla semplificazione Omnibus, nonché il rifiuto di ricorrere a meccanismi solidali di condivisione del debito per finanziare la transizione, come invece suggerito dal *Rapporto per il futuro della competitività*. Di conseguenza, se l'allontanamento dalle esigenze prioritarie della concorrenza e del mercato è temporaneo e non è il frutto di una decisione consapevole di trasformazione sociale ed economica, la transizione - pulita, ecologica e giusta - è destinata a rallentare e a restare un'aspirazione ideale mentre, sotto il profilo strettamente economico sarà trainata da altri potenti attori (come la Cina).

In via conclusiva non si può fare altro che auspicare un intervento significativo di Consiglio e Parlamento europeo per evitare che le istanze di semplificazione non si traducano in una deregolazione sostanziale e in un arretramento di tutele, non opportuna non solo perché la disciplina deregolata è fondamentale per il processo di transizione pulita e giusta ma anche perché è attraverso il mercato unico e la sua regolazione e coerenza che l'UE ha difeso e difende i valori fondamentali su cui essa stessa è edificata.

Come osservatori resta una forte sensazione di incertezza sulle scelte future e la sgradevole percezione di un'Unione che, rincorrendo la competitività senza una visione politica forte, rischia di diventare irrilevante sotto il profilo geopolitico, economico e finanche democratico.

³⁶ T. RAYNER, A. JORDAN, *The European Union: the polycentric climate policy leader?*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, n. 4/2013 p. 75 e ss. Sul c.d. "effetto Bruxelles" in ambito ambientale, in part., F. FERRARO, *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *AISDUE*, n. IV/2022, p. 184 e ss.

³⁷ Sull'origine mercantilistica della solidarietà, F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, in part., p. 194 e ss.; M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2017, p. 82-83; S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, in part, p. 123 e ss.

³⁸ O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Diritto costituzionale*, n.1/2021, p. 7; F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 917; S. SCREPANTI, A. VIGNERI, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 23 e ss.; G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 462 e ss.