

Lorenzo Ricci

“LA STRADA IN SALITA” DELLA SOSTENIBILITÀ TRA ISTANZE DI SEMPLIFICAZIONE E FORME DI DEREGOLAZIONE: IL *GREEN DEAL* PRESO SUL SERIO SOLO A METÀ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La sostenibilità nel *Green Deal*. – 3. L’esigenza di semplificazione e alcuni recenti interventi, a partire dal c.d. pacchetto *Omnibus*. – 4. Fu vera semplificazione o semplice deregolazione? – 5. La competitività sostenibile ed il mito della *deregulation*: l’illusione che non può (più) illudere. – 6. L’UE al bivio: *Green Deal* o *Green Illusion*?

## 1. Premessa

Il presente contributo intende riflettere su alcune tendenze in atto a livello normativo in materia di sostenibilità ambientale. In particolare, l’esame si concentrerà sul c.d. “Pacchetto *Omnibus*”<sup>1</sup> adottato dalla Commissione europea con l’intento dichiarato di voler semplificare talune discipline scaturite dal *Green Deal*<sup>2</sup> ritenute eccessivamente gravose rispetto alle imprese, segnatamente con riferimento agli obblighi ad esse imposti (in nome di una maggiore sostenibilità).

L’ipotesi di partenza è che, in realtà, più che di semplificazione si debba parlare di deregolazione. Invero, la Commissione europea è intervenuta prevalentemente riducendo l’apparato regolatorio predisposto dal legislatore europeo negli ultimi anni mediante la rimozione di alcuni obblighi previsti per le imprese. Una tale operazione rischia seriamente di tradursi in un abbassamento complessivo del livello di tutela della sostenibilità stessa, con tutto ciò che ne consegue in punto di attuazione del processo del *Green Deal*, oltre che della transizione

<sup>1</sup> In particolare, quello sulla sostenibilità: COM (2025) 80 e COM (2025) 81, entrambe del 26 febbraio 2025.

<sup>2</sup> Il riferimento è alla comunicazione della Commissione europea di fine 2019: COM (2019) 640 dell’11 dicembre 2019. Sul *Green Deal*, per tutti, E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, pp. 19 ss.

ecologica più in generale. Se misurare la sostenibilità in concreto è operazione assai ardua – che appare, inoltre, sfuggire all’armamentario di cui (può) gode(re) il giurista –, si può però tentare di esaminare se alcune delle iniziative legislative assunte di recente siano coerenti con quanto definito a partire dalla comunicazione della Commissione europea del dicembre 2019. In particolare, se le (spesso reali) esigenze di semplificazione siano effettivamente realizzate dagli ultimi interventi del legislatore o se, all’opposto, come si anticipava, tale declamata esigenza non si traduca piuttosto in una “deregolazione selvaggia” che con le istanze di tutela ambientale – nel segno di una maggiore sostenibilità del modello di società – sembra avere poco a che spartire. Questo è l’obiettivo del presente lavoro e da tali ragioni di (presunta) semplificazione inizierà quindi l’indagine, non prima, però, di aver concentrato l’attenzione sul tipo di sostenibilità che emerge dallo stesso *Green Deal*, presupposto indispensabile per poter meglio comprendere la reale portata degli interventi poc’anzi ricordati.

L’analisi si svilupperà, dunque, muovendo dalla ricostruzione del quadro concettuale della sostenibilità nel contesto del *Green Deal*, al fine di verificare, in chiave critica e sistematica, la coerenza delle ultime misure adottate rispetto all’idea “originaria” di sostenibilità.

## 2. La sostenibilità nel Green Deal

Il *Green Deal* ha aperto la strada ad una nuova forma di sostenibilità<sup>3</sup>, diversa cioè da quella tradizionale racchiusa nella formula dello “sviluppo sostenibile” che, assieme al modello di “economia sociale di

<sup>3</sup> E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *RQDA*, n. 3, 2021, pp. 130 ss. Sul punto, di recente, cfr. anche M. PENNASILICO, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 411 ss. Nella prospettiva di una sostenibilità quale vincolo giuridico, con una serie di rilevanti implicazioni sulla legittimità delle scelte individuali e, dunque, sull’esercizio stesso di taluni diritti di libertà, cfr. la ricostruzione avanzata da F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *RQDA*, n. 1, 2020, pp. 35 ss.

mercato fortemente competitiva”, sono alla base dell’attuale costruzione giuridica dell’ordinamento europeo. Invero, fra i due appare sussistere uno stretto legame: lo sviluppo sostenibile muove dalla centralità dello sviluppo e cerca di gettare le condizioni affinché quest’ultimo sia sostenibile a livello ambientale e sociale, oltre che economico. Delle tre dimensioni è la prima (destinata) a primeggiare, anche perché nella formula “sviluppo sostenibile” la sostenibilità è anzitutto riferita allo sviluppo; è quest’ultimo il suo paradigma principale di riferimento ed il collegamento con il sistema ordoliberales di economia sociale di mercato (fortemente competitiva) è testimoniato dal dato normativo. L’art. 3 del TUE, dopo aver ricordato che l’UE instaura un mercato interno, afferma che il suo sviluppo (sostenibile) si basa – oltre che su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi – su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva nonché su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. È evidente, dunque, come lo sviluppo sostenibile sia ritenuto compatibile con un sistema di economia di mercato sociale ove la concorrenza ne conforma il carattere.

Viene così “costituzionalizzato” un paradigma (lo sviluppo sostenibile) rispetto al quale la componente economica (rappresentata dal modello dell’economia sociale di mercato a trazione competitiva) riveste un ruolo centrale; verrebbe da osservare – soprattutto volgendo lo sguardo al passato ed in linea con quanto poco sopra anticipato a partire dalla formulazione letterale dello sviluppo sostenibile –, un ruolo di maggiore importanza rispetto alle altre due componenti. Di conseguenza, in questo assetto, il bilanciamento fra i diversi interessi che possono venire in contrasto nelle singole fattispecie (riconducibili alle tre dimensioni) è effettuato secondo un ordine di prevalenza – ovviamente non assoluto ma, comunque – configurato sulla base di una preferenza *ex ante* accordata agli interessi che fanno capo alla sfera economica.

Le esigenze associate alla tutela ambientale, intimamente connessa nelle disposizioni dei trattati<sup>4</sup> alla dimensione dello sviluppo economico, trovano quindi una tutela che è posposta rispetto alle prerogative dell’economia, la cui crescita non può essere ostacolata da politiche di

<sup>4</sup> A muovere dall’art. 3, par. 3, del TUE.

protezione dell'ambiente che non riposino sull'osservanza del dogma dello sviluppo ad ogni costo, dove i limiti sono ad esso esterni e, comunque, tali da non mettere in discussione l'idea dell'estrazione delle risorse naturali quale pacifico *modus operandi* dell'attuale modello economico, per non dire dell'intera società più in generale, dove la questione del consumismo non occupa (ancora) l'agenda politica.

Si tratta di un assetto, recepito dai trattati, che si fonda sulla convinzione della compatibilità fra (l'attuale sistema di) sviluppo economico, da un lato, e tutela dell'ambiente, dall'altro. Il primo può essere assicurato senza compromettere le istanze di salvaguardia ambientale, le quali vengono inglobate nel sistema economico mediante (anche) il ricorso al principio di integrazione, altro pilastro della tradizionale tutela giuridica dell'ambiente a livello europeo<sup>5</sup>. L'ambiente, in questo assetto, rileva quale limite esterno, non interno al sistema economico che è quindi configurato senza prendere direttamente in carico la sua tutela, alla quale tenta di rispondere il legislatore con alcuni principi e l'introduzione di una serie di vincoli.

Sviluppo e ambiente sembrano, dunque, "viaggiare assieme" ma, nel momento in cui si dovesse verificare un'incompatibilità fra le esigenze sottostanti ai due, il conflitto è tendenzialmente risolto a favore di quelle che fanno capo al primo. La prevalenza delle ragioni dello sviluppo economico è, poi, confermata dal dato per cui è pacificamente accettato il paradigma del "prendi-produci-usa-getta" dell'attuale sistema di sviluppo dove, conseguentemente, l'idea è quella dello sfruttamento delle risorse naturali senza un limite a tale estrazione. Sotto questo profilo, il diritto positivo non prevede, infatti, un limite in tal senso: è proprio l'assenza esplicita del limite<sup>6</sup> che rende possibile un sistema di pressoché indiscriminato sfruttamento delle risorse naturali, legittimando la sua esistenza sul piano giuridico-normativo. In questo contesto, la formula dello "sviluppo sostenibile" finisce per ammantare di ambientalismo il modello di crescita ma oltre a ciò non va (e non è in grado di andare), essendo, appunto, inserita in un contesto ordinamentale dove prevale l'esigenza della crescita, coerente-

<sup>5</sup> O, se si preferisce, del diritto "costituzionale" europeo dell'ambiente.

<sup>6</sup> Il quale rappresenta un dato intrinseco del pianeta il cui rispetto migliorerebbe le condizioni naturali dello stesso.

mente con l’iniziale volontà della Comunità europea di creare un mercato unico (da erigere sotto l’egida concorrenziale), recepitata poi dagli attuali trattati. Pertanto, in tale costruzione il modello di crescita, principale responsabile della crisi ecologica in atto, non è certo messo in discussione.

Il *Green Deal* rompe tale prevalenza e lo fa prefigurando un sistema di crescita disancorato dal consumo di risorse naturali, salutandolo (almeno nelle intenzioni) l’attuale modello di sviluppo di tipo lineare in favore di uno che faccia del riutilizzo e del riciclo i cardini del suo funzionamento: l’economia circolare. Il concetto stesso di “limite” è destinato ad acquisire maggiore centralità quale sintomo della consapevolezza dell’urgenza della crisi ecologica e dell’ineludibilità di talune misure da assumere, anche radicali<sup>7</sup>. Il mutamento operato dal *Green Deal* sembra, così, muoversi in una direzione caratterizzata da una più forte contezza dei limiti di ordine planetario e dall’esigenza di una loro osservanza in nome del futuro stesso del pianeta e, di conseguenza, della vita umana in sé, presente ma, in special modo, futura.

Il legame fra ambiente – nella sua nuova declinazione ecologica per mezzo di una diversa tipologia di sostenibilità che guarda prioritaria-

<sup>7</sup> Un esempio è rappresentato dalle diverse misure per limitare e poi impedire la circolazione delle autovetture ritenute più inquinanti, a partire dal regolamento (UE) 2023/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell’Unione in materia di clima, e da quello di poco successivo rappresentato dal regolamento (UE) 2024/1257 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sull’omologazione di veicoli a motore e motori, nonché di sistemi, componenti ed entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, per quanto riguarda le relative emissioni e la durabilità delle batterie (Euro 7), che modifica il regolamento (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, e che abroga il regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007, il regolamento (CE) n. 595/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, il regolamento (UE) n. 582/2011 della Commissione del 25 maggio 2011, il regolamento (UE) 2017/1151 della Commissione del 1° giugno 2017, il regolamento (UE) 2017/2400 della Commissione del 12 dicembre 2017, e, infine, il regolamento di esecuzione (UE) 2022/1362 della Commissione del 1° agosto 2022.

mente agli ecosistemi ed alla biodiversità – e attività economica rimane stretto sia perché il *Green Deal*, di per sé, non implica un mutamento dei trattati<sup>8</sup>, sia in quanto è in esso stesso evidente detto legame. Infatti, benché l'attenzione sia concentrata primariamente sugli ecosistemi e sulla biodiversità – secondo un approccio che, come è stato detto<sup>9</sup>, appare recepire, in larga parte, gli insegnamenti ed i criteri propri della scienza ecologica –, non è certo assente la dimensione economica; più volte si fa riferimento all'esigenza di assicurare la competitività dell'UE, senza però richiamare<sup>10</sup>, quantomeno espressamente, l'importanza della concorrenza quale formante del mercato unico<sup>11</sup>.

Ciò osservato, la differenza rispetto al modo in cui è tutelato l'ambiente nei trattati – che spiega in cosa consista il punto di rottura rispetto al passato – è rappresentata, in ultima analisi, dal dato per cui fra le ragioni della crescita e quelle dell'ambiente<sup>12</sup> a prevalere sono queste ultime e, coerentemente con ciò, si mette in discussione lo stesso modello di crescita, quel modello che è da considerarsi il principale nemico dell'ambiente per la sua propensione al costante (e, di fatto, illimitato) sfruttamento di risorse naturali, con una continua pressione antropica sul pianeta. La Commissione sembra aver consapevolezza di come la sostenibilità degli ecosistemi non possa essere raggiunta

<sup>8</sup> I quali, come visto, a partire dall'art. 3 del TUE legano la dimensione economica all'ambiente, pur facendo dipendere le sorti di quest'ultimo dalla prima in ragione di una tutela ambientale più di tipo rimediale che preventiva, ben sintetizzata dal principio "chi inquina paga" (e da come è stato interpretato).

<sup>9</sup> Cfr. E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale?*, cit., pp. 130 ss.

<sup>10</sup> O, si potrebbe dire, "stancamente ripetendo", parafrasando un Maestro del passato quale Massimo Severo Giannini.

<sup>11</sup> Invero, si afferma che l'UE continuerà a riconoscere «la necessità di preservare la propria sicurezza di approvvigionamento e competitività» e che la risposta politica per conseguire gli obiettivi fissati dovrà «essere coraggiosa e completa», tentando «di massimizzare i benefici per la salute, la qualità della vita, la resilienza e la competitività», COM (2019), 640. Inoltre, si osserva che al fine di «garantire un ambiente privo di sostanze tossiche», ciascuna parte dovrebbe «collaborare per coniugare una migliore tutela della salute e dell'ambiente con una maggiore competitività a livello mondiale» (p. 16).

<sup>12</sup> Per meglio dire, le ragioni a tutela degli ecosistemi e della biodiversità in funzione di soluzione del problema legato al cambiamento climatico.

all'interno del modello di crescita sino ad ora conosciuto, ossia un sistema basato su un consumismo sfrenato ed imperante quale tratto caratterizzante il modello di “capitalismo predatorio” che non conosce limiti di alcun tipo, men che meno quelli di tipo planetario.

Ciò si traduce nella messa in discussione dell'idea della compatibilità tra sistema lineare di produzione e salvaguardia dell'ambiente dove, quindi, il rapporto fra mercato ed ambiente è visto in termini più conflittuali rispetto all'impostazione tradizionale<sup>13</sup>, pur non essendo ritenuto incompatibile di per sé. Tuttavia, come detto, non pare priva di significato la volontà di mutare lo stesso modello di crescita, segno dell'acquisita consapevolezza del rapporto di causa-effetto tra il modello di sviluppo sin qui adottato e la crisi ecologica che attraversa da decenni il pianeta.

Il *Green Deal* si propone come un atto – dall'alto valore sul piano politico – che indica la via all'UE da seguire al fine di conseguire un obiettivo ritenuto fondamentale per far fronte alla grave crisi ecologica in corso e assicurare così la continuità del genere umano: la neutralità climatica, da raggiungere entro il 2050<sup>14</sup>. Nel far ciò, la Commissione concentra l'attenzione, in particolare, sulla salute degli ecosistemi, ritenuti centrali per il raggiungimento del macro-obiettivo di ordine climatico. Invero, si intende anzitutto proteggere, conservare e migliorare quello che viene definito nei termini di “capitale naturale”, oltre che proteggere la salute ed il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale<sup>15</sup> che posso-

<sup>13</sup> Sul tradizionale intervento pubblico a tutela dell'ambiente, anche alla luce delle criticità che presenta lo sviluppo sostenibile, cfr. A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2, 2022, pp. 395 ss.

<sup>14</sup> Sull'obiettivo della neutralità climatica cfr. il recente lavoro monografico di A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, 2023.

<sup>15</sup> Tale esigenza si inserisce nell'ambito più generale dell'approccio *One Health* di cui si parla sempre più di frequente a partire dall'emergenza Sars-covid che ha segnato l'inizio del 2020 e che ha contribuito a rafforzare una riflessione già esistente in tema di stretta connessione fra salute umana e natura. Sull'approccio *One Health*, fra i tanti, cfr. almeno F. APERIO BELLA (a cura di), *One Health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli, 2022; G. RAGONE, *One health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in

no derivare se non saranno assunte le misure necessarie ad arrestare la recessione ecologica<sup>16</sup>.

Il macro-obiettivo climatico è collocato all'interno di una visione che intende mutare profondamente l'attuale modello di società, a partire dal suo sistema economico. La Commissione vuole, infatti, trasformare l'odierno sistema di sviluppo in uno che sia più compatibile con le prerogative di tutela ambientale al fine di configurare l'UE del domani in termini effettivamente sostenibili<sup>17</sup>. Per realizzare questo processo di profonda nonché radicale trasformazione gli ecosistemi sono ritenuti un elemento centrale. Il *Green Deal*, più precisamente, individua nella salvaguardia di essi una delle principali direttrici attraverso le quali inverte il processo transizione ecologica<sup>18</sup>, il quale passa inevitabilmente dal mutamento dall'attuale assetto socio-economico fondato su un'economia di tipo lineare verso uno che abbia nella logica delle tre "r"<sup>19</sup> il suo paradigma di riferimento: il sistema dell'economia circolare, ritenuto compatibile con le nuove istanze di tutela dell'ambiente e rispondente alla necessità, chiaramente affermata dalla Comunicazione, di disancorare lo sviluppo dall'utilizzo delle risorse naturali.

Non è un caso, dunque, che una parte della comunicazione sia specificamente dedicata alla preservazione ed al ripristino degli ecosistemi e della biodiversità. Si ricorda, in prima battuta, un dato che co-

*Cort. sup. sal.*, n. 2, 2023, pp. 809 ss.; F. GAMBARDELLA, *La tutela integrata della salute e dell'ambiente per l'approccio One Health. Piattaforme organizzative e soluzioni procedurali*, Napoli, 2025.

<sup>16</sup> Sulla recessione ecologica rispetto alle implicazioni per il diritto amministrativo, cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.

<sup>17</sup> Sull'effettività della sostenibilità, in prospettiva costituzionale, cfr. T. GROPPI, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in *Lav. dir.*, n. 3, 2023, pp. 459 ss.

<sup>18</sup> Sul quale, fra i tanti, cfr. almeno F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema. Spunti sul ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, pp. 779 ss.; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024. Con particolare riferimento all'esigenza di una sua pianificazione, A. MOLITERNI, *Governare la transizione ecologica. Strategie, piani e programmi nel contesto del Green Deal*, Torino (in corso di stampa).

<sup>19</sup> "Ridurre, riusare e riciclare".



stituisce il presupposto alla base dell’approccio del *Green Deal*: gli ecosistemi forniscono servizi essenziali come, ad esempio, cibo, acqua dolce e aria pulita, costituendo, quindi, il presupposto stesso per la vita umana. Si afferma, infatti, che tutte le politiche dell’UE dovrebbero contribuire in tal senso, preservando e ripristinando il capitale naturale in funzione di consentire il raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica. Gli ecosistemi forestali, ad esempio, svolgono un ruolo decisivo sotto questo profilo dato che sia l’imboschimento che il rimboschimento possono aumentare l’assorbimento di anidride carbonica; inoltre, è importante assicurare il ripristino delle stesse foreste, in special modo di quelle che si trovano in uno stato di degrado. Su questa scia si collocano, ad esempio, la strategia sulla biodiversità per il 2030<sup>20</sup> e quella sulle foreste<sup>21</sup>.

Emerge, pertanto, una nuova dimensione della sostenibilità che, pur non facendo venire meno quella formalizzata nello sviluppo sostenibile<sup>22</sup>, ne allarga e, contestualmente, ne complica, il quadro, ponendo all’attenzione dell’osservatore una sostenibilità che guarda non alla crescita (e, poi, alla dimensione ambientale e sociale), bensì alla salute degli ecosistemi ed alla salvaguardia della biodiversità quali profili centrali per il conseguimento dell’obiettivo climatico, all’interno di una diversa cornice economica che rinviene nell’economia circolare il proprio (nuovo) modello di riferimento<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> COM (2020) 380 del 20 maggio 2020, poi tradotta nel regolamento sul ripristino della natura, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, che modifica il regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022.

<sup>21</sup> COM (2021) 572 del 16 luglio 2021.

<sup>22</sup> Sul punto, in chiave critica, cfr. M. PENNASILICO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova del contenzioso climatico: per una contro-narrazione “eco-antropo-centrica” dell’esperienza giuridica*, in *Ambienteditto.it*, n. 4, 2025.

<sup>23</sup> Da un sistema di “sviluppo sostenibile”, con un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, si passa ad uno di “sostenibilità” che si regge su un diverso sistema economico, quello “circolare”.

### 3. *L'esigenza di semplificazione e alcuni recenti interventi, a partire dal c.d. pacchetto Omnibus*

Innanzitutto, sembra porsi la necessità, in via preliminare, di soffermarsi – sia pur rapidamente – sul concetto di semplificazione, riprendendo una distinzione derivante dall'elaborazione dottrinale<sup>24</sup> ben conosciuta ma che appare, comunque, sempre opportuno ricordare.

In dottrina si tende ad operare una distinzione in punto di semplificazione. Da una parte, esiste una semplificazione normativa, che attiene al sistema delle fonti e che, dunque, chiama in gioco direttamente e principalmente il legislatore<sup>25</sup>; essa consiste, in estrema sintesi, nella razionalizzazione nonché nella riduzione degli atti normativi, tentando anzitutto di eliminare gli atti che creano ripetizioni e sovrapposizioni. Dall'altra, vi è una semplificazione che, diversamente, si muove su un piano successivo, quello dell'azione amministrativa, riguardando in prima battuta la sua attività ma potendo coinvolgere anche la dimensione propria dell'organizzazione<sup>26</sup>, e che si definisce nei termini, appunto, di “semplificazione amministrativa”<sup>27</sup>. Tale tipo-

<sup>24</sup> E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp. 336 ss.

<sup>25</sup> Sul punto cfr. M. CAMMELLI, *La semplificazione normativa alla prova: il Testo Unico dei beni culturali e ambientali. Introduzione e commento del d.lg. 490/1999*, in *Aedon*, n. 1, 2000, p. 1 ss. In proposito cfr. anche L. GENINATTI, *Destrutturazione del concetto di “semplificazione” e usi impropri dell'abrogazione espressa*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2009, pp. 201 ss. Sul punto, più di recente, cfr. anche la prospettiva di B.G. MATTARELLA, *Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *An. giur. ec.*, n. 1, 2020, pp. 75 ss.

<sup>26</sup> In merito conservano attualità le osservazioni di L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp. 385 ss.

<sup>27</sup> La semplificazione amministrativa è stata perseguita in più modi, dalla dia-scia (su cui cfr. L. FERRARA, *DIA e silenzio assenso tra autoamministrazione e semplificazione*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità e amministrazione di risultato*, Padova, 2008, pp. 167 ss.), allo sportello unico (cfr. G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2002, pp. 41 ss.; M. D'ORSOGNA, *Lo sportello unico tra semplificazione e competitività*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, pp. 669 ss.), passando per la Conferenza di servizi (su cui cfr. G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Le riforme della L. 7 agosto 1990, n. 241*, cit., pp. 175 ss.), a quella di tipo documentale (M. IMMORDINO, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione docu-*

logia di semplificazione, dunque, mira rendere più celeri e prevedibili

*mentale. Il caso dell'autocertificazione*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2008, pp. 603 ss.). Non si può, inoltre, non richiamare il tema del silenzio assenso, su cui cfr., di recente, F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio assenso-assenso (a partire dall'inefficacia dell'atto tardivo)*, Napoli, 2024 (con recensione di A. TRAVI in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2025, pp. 727 ss.) e, in diversa prospettiva, L. GOLISANO, *Il silenzio-assenso delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2025, il quale offre una ricostruzione in chiave critica dell'istituto. La semplificazione amministrativa è rivolta a cittadini e imprese, talvolta più ai primi e talaltra più a queste ultime (su cui cfr. T. BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2008, pp. 173 ss.; B.G. MATTARELLA, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, 2019, pp. 1 ss.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2020, pp. 159 ss.). Più in generale, sulla semplificazione amministrativa, cfr. S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, pp. 699 ss.; V. CERULLI IRELLI, M. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2000, pp. 617 ss.; R. FERRARA, *Le complicazioni della semplificazione*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, vol. 2, Napoli, 2001, pp. 647 ss.; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002; S. BATTINI, *Le politiche di semplificazione nell'esperienza italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2004, pp. 450 ss.; M. CHITI, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm. CDS*, n. 3, 2006, 3, pp. 1057 ss.; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2017, pp. 699 ss.; M. BOMBARDELLI, *Il nodo irrisolto della semplificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Torino, 2021, pp. 223 ss.; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, pp. 1923 ss. L. TORCHIA, *Riforma amministrativa* (voce), in AA.VV., *Enciclopedia del diritto-I Tematici: Funzioni amministrative*, vol. III Milano, 2022, pp. 987 ss.; A. SANDULLI, *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni “al buio”*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, pp. 660 ss. Avuto specifico riguardo all'ambiente M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 5, 2009, pp. 649 ss.; ID., *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1, 2008, pp. 37 ss.; M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5, 2010, pp. 240 ss.; V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2020, pp. 965 ss.; R. LEONARDI, *La tutela dell'ambiente, il silenzio assenso e la costituzionalizzazione dell'interesse ambientale*, in G. CORSO, F.G. COCA, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Napoli, 2022, pp. 1927 ss. Con riferimento al PNRR cfr. M. D'ANGELOSANTE, *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale sostenibile*, in *RQDA*, n. 1, 2022, pp. 253 ss.

i diversi procedimenti, riducendo gli oneri (ad esempio, quelli documentali) che gravano sui privati e sulle stesse amministrazioni.

Ai fini della presente analisi, quella che interessa maggiormente è quest'ultima. In particolare, si intende valutare se e in che misura alcune delle misure recentemente adottate – aventi ad oggetto politiche figlie del *Green Deal* e volte a sostenere il progetto di transizione ecologica – siano idonee a realizzare un'effettiva semplificazione delle procedure e degli oneri in materia ambientale. In questa prospettiva, si può parlare anche di semplificazione ambientale, intesa quale declinazione settoriale della più ampia semplificazione di carattere amministrativo.

Allo stesso modo, appare opportuna qualche coordinata su un altro concetto che alla semplificazione si contrappone: la deregolazione<sup>28</sup>. Quest'ultima richiama quelle teorie economiche di stampo liberista accomunate dall'idea di ritenere che un mercato deregolato – o, comunque, caratterizzato da un numero ridotto e limitato di regole – sia la soluzione migliore per raggiungere il “mercato perfetto”. L'obiettivo è stimolare la concorrenza fra i diversi operatori, la quale è auspicata in quanto considerata strumentale all'aumento della produttività delle imprese e, al contempo, ad assicurare una diminuzione del prezzo dei beni e servizi. La deregolazione, considerata portatrice di benefici sia per le imprese che per i consumatori, implica dunque la rimozione dei vincoli (brutalmente detti “burocratici”) e, più in generale, delle disposizioni che prevedono oneri, sgravando così le imprese e rendendo la dinamica di mercato scarsamente etero-regolata. Il processo di globalizzazione che, a partire dai primi anni Settanta, ha iniziato ad imporsi a livello europeo e globale più in generale, ha reso ancora più forte tale esigenza, sostanzialmente in forza dell'assunto

<sup>28</sup> Quest'ultima, semmai, si avvicina più alla liberalizzazione poiché, pur essendo, comunque, anche da essa differente, presuppone un “arretramento” dei pubblici poteri dalla dinamica del mercato. Inoltre, entrambe mirano – almeno teoricamente – all'efficienza del mercato ed all'aumento della competitività e sono tendenzialmente ambedue utilizzate in un contesto di economia liberista (sia di tipo ordoliberal che neoliberale). Sulle politiche di liberalizzazione cfr. G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica (voce)*, in *Diz. dir. pubbl.*, Milano, 2006, pp. 3492 ss.; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1998, pp. 652 ss.; M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Dir. ec.*, n. 3, 2012, pp. 507 ss.

per cui fosse un dato inevitabile al fine di rendere più competitive le imprese che si trovavano a “gareggiare” ora su scala globale. Una competizione di questa portata, invero, reclamava poche regole così da rendere possibile, per i diversi operatori economici, competere senza particolari vincoli ed oneri, i quali avrebbero avuto solamente l’effetto di rendere più difficile detta competizione, rappresentando un elemento ostativo alla stessa.

Se distinguere la semplificazione dalla deregolazione può spesso non essere agevole, soprattutto dal punto di vista concreto, si può però tentare di individuare alcuni criteri, sia *ex ante* che *ex post*, al fine di rendere detta distinzione più chiara, con la precisazione che si tratta di criteri che non sono comunque oggettivi. Anzitutto, muovendo da un criterio, per così dire letterale, si può osservare quale sia il contenuto dell’intervento, esaminando cioè il suo “oggetto”. La semplificazione tende ad intervenire sulle *modalità* di applicazione di regole già esistenti come procedure, oneri (di diverso tipo, a partire da quelli documentali), termini di conclusione di un procedimento e coordinamento fra le diverse amministrazioni. La deregolazione, all’opposto, interviene più sul *contenuto* delle stesse regole, riducendolo o, addirittura, eliminandolo parzialmente o totalmente (in questo caso, si verifica dunque un’abrogazione della relativa disposizione). Oltre a tale criterio, si potrebbe guardare all’intenzione dichiarata dallo stesso legislatore, ricorrendo ad una sorta di criterio intenzionale. La semplificazione è mossa dall’esigenza di efficientamento dell’azione (e/o dell’organizzazione) amministrativa, riducendo ad esempio la complessità che caratterizza un determinato procedimentale ovvero gli oneri amministrativi. La deregolazione, diversamente, è giustificata dalla volontà di incrementare il livello di concorrenza in un dato mercato, aumentando così la sfera della libertà (economica) e limitando contestualmente quella dell’intervento pubblico.

Accanto a tali due criteri individuati, si può tentare di riflettere su due ulteriori profili: i presupposti e gli strumenti. Per quanto riguarda il primo, mentre la semplificazione presuppone il mantenimento dell’intervento regolatorio delle amministrazioni, pur cercando di valorizzare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (affinché l’intervento stesso sia più ragionevole e proporzionato), oltre che di celerità dell’azione amministrativa, la deregolazione vede l’intervento

regolatorio quale ostacolo che deve essere dunque ridotto se non addirittura azzerato. Sotto il versante, invece, degli strumenti, quelli utilizzati generalmente per attuare la semplificazione sono ad esempio il silenzio-assenso, la conferenza di servizi, la riduzione dei diversi adempimenti e, più di recente, la digitalizzazione. La deregolazione, viceversa, tende ad abrogare obblighi e ad eliminare i controlli (soprattutto quelli preventivi ma anche quelli successivi), deregolando così interi settori di mercato.

Quali sono dunque gli effetti della semplificazione e della deregolazione? In altre parole, individuati alcuni dei criteri *ex ante* conviene per concludere sul punto riflettere su quelli che potrebbero essere invece i criteri *ex post*. Da questo punto di vista, si può anzitutto riflettere sull'intensità della regolazione e sullo spazio di azione delle amministrazioni. Con riferimento alla prima, ad una misura di semplificazione non si accompagna tendenzialmente una diminuzione della stessa regolazione, a differenza di quanto accade con la deregolazione, la quale determina complessivamente una diminuzione della regolazione, con meno obblighi per le imprese e meno controlli su di esse. Lo spazio di intervento delle amministrazioni si riduce marginalmente a seguito della semplificazione, essendo il suo intervento più efficiente ma comunque sempre presente; con una misura di deregolazione, all'opposto, l'intervento amministrativo diminuisce, perdendo alcune funzioni come quella di controllo e, più in generale, diminuendo il suo potere (da quello autorizzatorio a quello, appunto, di controllo).

Sotto il profilo, viceversa, degli effetti che ne conseguono avuto riguardo alla concorrenza, sembra possibile osservare che, mentre la semplificazione non ha quale scopo principale l'aumento della stessa – che semmai è un effetto indiretto –, la deregolazione mira proprio a stimolare la concorrenza al fine di aumentarla. Da questo punto di vista, l'aumento della concorrenza rileva quale interesse pubblico se si è nell'ambito della deregolazione, a differenza della semplificazione che non rinviene nella maggiore concorrenza un interesse da perseguire; al massimo, un effetto indiretto di misure che hanno altri fini.

Per terminare su tale distinzione, si può dunque affermare che la semplificazione opera all'interno dell'apparato regolatorio, tentando di renderlo più efficiente, mentre la deregolazione opera sul contenuto delle regole, riducendo la portata complessiva degli obblighi. La

distinzione – come si è cercato di evidenziare – può essere tracciata sia *ex ante* (sulla base delle finalità, degli strumenti utilizzati e dei presupposti teorico-concettuali), sia *ex post* (analizzando gli effetti che derivano rispetto alla “densità” della regolazione ed allo spazio di intervento delle stesse amministrazioni).

Ciò premesso, si può iniziare l’analisi di alcuni degli interventi che appaiono più significativi al fine di riflettere sulla semplificazione ovvero sulla deregolazione che sta interessando le diverse discipline che scaturiscono dal processo regolatorio messo in moto dalla Commissione europea con il *Green Deal*.

In particolare, preme soffermare l’attenzione sul primo dei sei pacchetti (c.d. pacchetti *Omnibus*) presentati dalla Commissione europea: quello sulla sostenibilità<sup>29</sup>. Il rapporto Draghi<sup>30</sup>, sottoposto il 17

<sup>29</sup> Il riferimento è a COM (2025), 80 e COM (2025), 81. Gli altri pacchetti riguardano: *i*) la direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 (che modifica: il regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, la direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, la direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, e la direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità e la direttiva (UE) 2024/1760 del 13 giugno 2024 del Parlamento europeo e del Consiglio (che modifica: la direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 ed il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023) per quanto concerne le date a decorrere dalle quali gli Stati membri sono tenuti ad applicare alcuni obblighi in punto di rendicontazione societaria di sostenibilità e di dovere di diligenza delle imprese, sempre ai fini della sostenibilità; *ii*) la politica agricola comune, con l’obiettivo di una sua semplificazione in grado di rafforzare la competitività degli agricoltori, concentrandosi sulla revisione della legislazione con il triplice obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi ed i controlli, semplificare i diversi regimi di pagamento per i piccoli agricoltori (comprese le norme sulla condizionalità) nonché migliorare i finanziamenti per gli agricoltori quando ricorrono momenti di crisi; *iii*) il quarto pacchetto *Omnibus*, invece, presentato nel maggio 2025, si riferisce alle piccole imprese a media capitalizzazione e digitalizzazione riducendo, ad esempio, gli obblighi di conservazione della documentazione per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione, anche per quanto riguarda le norme del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) ovvero rinviando di due anni l’applicazione delle prescrizioni sul dovere di diligenza per le batterie; *iv*) il quinto, in tema di difesa, si prefigge di promuovere e agevolare gli investimenti nel

settembre all'attenzione del Parlamento europeo<sup>31</sup>, costituisce, in un certo qual senso, il punto di avvio delle misure di semplificazione qui in esame. Infatti – come si avrà meglio modo di sottolineare più avanti – si tratta di misure che richiamano l'esigenza di semplificazione al fine, principalmente, di aumentare la competitività o, comunque, per evitare che le attuali discipline sul punto la rendano più complicata (o, addirittura, la ostacolino).

Il pacchetto sulla sostenibilità consta di una proposta di direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio che mira a modificare sia la direttiva (UE) 2022/2464<sup>32</sup> che la direttiva (UE) 2024/1760<sup>33</sup> per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri dovranno applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. La Commissione richiama, anzitutto, il rapporto Draghi prima ricordato, muovendo proprio da esso per sottolineare la necessità che l'UE si doti di un regime normativo che possa facilitare la competitività nonché la resilienza. In particolare, si pone l'accento sui costi di conformità e gli oneri che sono stati configurati dalla direttiva sulla rendi-

settore della difesa, semplificando, per esempio, gli appalti in tale settore; infine, v) il sesto pacchetto *Omnibus* mira a semplificare la legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche, riducendo i costi di conformità e le procedure amministrative per le imprese lungo tutta la catena del valore delle sostanze chimiche, mantenendo nel contempo un elevato livello di protezione.

<sup>30</sup> Per un inquadramento del quale si rimanda a G. MOCAVINI, *I rapporti Letta e Draghi sul futuro del mercato unico e sulla competitività europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2024, p. 1318; A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il Rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. iv ss.

<sup>31</sup> Sulla base dell'incarico affidato a Mario Draghi circa un anno prima da parte della Presidente della Commissione europea Ursula Von der Layen.

<sup>32</sup> Direttiva (UE) 2022/2464 che modifica il regolamento (UE) n. 537/2014, la direttiva 2004/109/CE, la direttiva 2006/43/CE e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità.

<sup>33</sup> Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, e il regolamento (UE) 2023/2859 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023).



contazione societaria di sostenibilità (da ora CSRD)<sup>34</sup> e da quella sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (CSDDD)<sup>35</sup>. L'esigenza di semplificazione del quadro normativo vigente a livello europeo in tema di sostenibilità è stata successivamente ribadita dalla Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea, nella quale è stata chiesta una sorta di “rivoluzione” a livello di semplificazione allo scopo di ottenere un quadro normativo chiaro, semplice e funzionale all'attività delle imprese, in grado, inoltre, di ridurre in maniera consistente gli oneri amministrativi, normativi e di informazione, avuto riguardo, in particolare, alle PMI. Ciò si è tradotto in un invito, rivolto alla Commissione stessa, a presentare, entro il primo semestre del 2025, proposte concrete per ridurre gli obblighi di informazione nella misura di almeno il 25%.

Si tratta di un'iniziativa che era stata preceduta da un'altra comunicazione della Commissione attraverso la quale si era manifestata l'intenzione di avviare un processo di semplificazione in grado di determinare miglioramenti per i cittadini e le imprese, tentando di razionalizzare e, appunto, semplificare, le disposizioni in materia, a livello sia di legislazione UE che di singole normative nazionali<sup>36</sup>.

Più nel dettaglio, la direttiva CSRD ha contribuito a rafforzare e a modernizzare gli obblighi di rendicontazione societaria dal punto di vista della sostenibilità ambientale, modificando la direttiva contabile, quella sulla trasparenza e quella sulla revisione contabile, oltre al regolamento sulla revisione contabile<sup>37</sup>. La direttiva sulla rendicontazione

<sup>34</sup> Direttiva (UE) 2022/2464.

<sup>35</sup> Direttiva (UE) 2024/1760.

<sup>36</sup> Il riferimento è a COM (2025) 47 dell'11 febbraio 2025.

<sup>37</sup> Un esempio è rappresentato dalla modifica all'art. 19-*bis* della direttiva (UE) 2013/34 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, in tema di obbligo di rendicontazione di sostenibilità. Infatti, si prevede che le imprese di grandi dimensioni, così come quelle medie e piccole, ad eccezione delle microimprese, debbano includere nella relazione sulla gestione una serie di informazioni necessarie alla comprensione dell'impatto della stessa impresa sulle questioni di sostenibilità, nonché alcune informazioni utili per comprendere come tali questioni di sostenibilità influenzano sull'andamento complessivo dell'impresa. Si tratta di informazioni che sono individuate in maniera puntuale dallo stesso regolamento. Il medesimo onere è previsto per le imprese madri di un gruppo di grandi dimensioni, per le quali vige l'obbligo della c.d. “rendicontazione consolidata di sostenibilità”, modificando così

societaria di sostenibilità rappresenta un tassello particolarmente importante della strategia regolatoria del *Green Deal*. Il suo scopo, invero, è quello di garantire che gli investitori dispongano delle informazioni loro necessarie per poter così comprendere e, di conseguenza, gestire, i rischi ai quali le società partecipate sono inevitabilmente esposte a causa dei sempre più frequenti cambiamenti climatici e, più in generale, in ragione di altre questioni che possono considerarsi afferenti al tema della sostenibilità ambientale<sup>38</sup>. Tale direttiva tenta anche di mettere a disposizione degli investitori e degli altri portatori di interessi le informazioni di cui hanno bisogno sotto il profilo dell'impatto che deriva avuto riguardo alle persone nonché all'ambiente a causa dell'attività di impresa. In questo modo, la direttiva dovrebbe contribuire alla stabilità finanziaria, così come all'integrità del "sistema ambiente", condizione che appare necessaria per far confluire le risorse finanziarie verso imprese che perseguono effettivamente obiettivi che vanno nella direzione di una maggiore sostenibilità del sistema economico nel suo complesso.

La Commissione, dunque, con la comunicazione in esame, intende rivedere entrambe le direttive. Con riguardo a quella di cui si sono appena ricordate le finalità, si vuole sia ridurre l'onere di rendicontazione, sia contenere le conseguenze che discendono da taluni obblighi previsti per le imprese di più piccole dimensioni. Invero, fra le diverse misure proposte si registra quella consistente nella riduzione, nella misura di circa l'80%, del numero di imprese sottoposte agli obblighi

l'art. 29-*bis* della direttiva (UE) 2013/34. Anche l'inserimento del capo 6-*bis* alla direttiva (UE) 2013/34, va nella direzione di rafforzare gli obblighi per le imprese, prevedendo infatti i c.d. "principi di rendicontazione di sostenibilità". Questi principi hanno la funzione di specificare le informazioni che le imprese sono tenute a comunicare ai sensi degli articoli 19-*bis* e 29-*bis* e, se necessario, specificano anche la struttura da utilizzare per presentare tali informazioni (art. 1). Più in generale, sull'impresa e la sostenibilità, con particolare riferimento ai c.d. "fattori ESG", cfr., di recente, B.G. MATTARELLA, *Pubblica amministrazione e fattori ESG*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2024, pp. 773 ss. Avuto specifico riguardo al profilo della responsabilità, cfr. R. NATOLI, *Impresa e responsabilità nel prisma del Green New Deal europeo*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, pp. 287 ss. Più in generale, sull'impresa al tempo della sostenibilità cfr. il n. 1 del 2022 della rivista *Analisi giuridica dell'economia*.

<sup>38</sup> Come, ad esempio, l'inquinamento ambientale o la scarsità idrica.

vincolanti di rendicontazione in tema di sostenibilità, con la conseguente esclusione delle imprese dall’elevate dimensioni ma con un numero in proporzione ridotto di dipendenti<sup>39</sup> e le PMI quotate. In questo modo, tali obblighi si applicherebbero esclusivamente alle grandi imprese che hanno, in media, più di 1000 dipendenti<sup>40</sup>.

La Commissione, inoltre, avanza l’ipotesi di rimuovere i principi di rendicontazione settoriali, evitando così un aumento del numero di informazioni che le imprese sarebbe altrimenti tenute a comunicare. Infine, sempre sul versante della riduzione degli oneri e degli obblighi connessi, si colloca la proposta che mira a sostituire l’obbligo a carico della stessa Commissione consistente nel dover adottare principi di attestazione della conformità entro il 2026. Infatti, viene proposto di sostituire tale obbligo – sempre mantenendo ferma la data del 2026 – con la pubblicazione di orientamenti aventi ad oggetto detta attestazione. Questo, ad avviso della Commissione, le consentirebbe di affrontare in maniera più rapida le problematiche presenti nel settore dell’attestazione della sostenibilità; si tratta di un aspetto importante poiché tali criticità potrebbero comportare una serie di oneri in realtà superflui per le imprese soggette agli obblighi di rendicontazione.

La proposta, oltre ad agire sul piano degli oneri e degli obblighi di rendicontazione, intende intervenire sugli *standard* di rendicontazione della sostenibilità. L’obiettivo, anche in tal caso, è legato ad una riduzione del numero degli elementi d’informazione obbligatori relativamente agli ESRS. A questo fine, la Commissione propone di eliminare gli elementi che appaiono di minore importanza in punto di rendicontazione di sostenibilità sul piano generale. Inoltre, per far ciò, verrà riconosciuta priorità agli elementi d’informazione di carattere quantitativo a dispetto di quelli di tipo descrittivo. Anche l’operazione di distinzione fra elementi d’informazione obbligatori ed elementi d’informazione, viceversa, volontari, è ritenuta centrale in tale ottica di semplificazione degli standard.

L’intento semplificatorio si concentra, infine, sulla volontà di rinviare, di due anni, l’entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione

<sup>39</sup> Più precisamente, quelle con meno di 1000 dipendenti.

<sup>40</sup> E che, contestualmente, hanno ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni superiori a 50 milioni di euro ovvero un bilancio che supera i 25 milioni di euro.

per: *i*) le grandi imprese non costituenti enti di interesse pubblico ed il cui personale superi le 500 unità, *ii*) per le grandi imprese con meno di 500 dipendenti e per le PMI quotate, *iii*) per gli enti creditizi piccoli e non complessi e, infine, *iv*) per le imprese di assicurazione captive e quelle di riassicurazione captive. L'obiettivo di tale rinvio consiste nell'evitare una situazione ove talune imprese comunichino – in quanto obbligate a legislazione vigente – le informazioni per l'esercizio 2025 o 2026 (a seconda della tipologia di impresa), salvo poi essere esentate da detto obbligo; questo, invero, comporterebbe il sostenimento di costi inutili che potrebbero essere evitati.

La direttiva CSDDD ha, invece, quale obiettivo quello di contribuire all'attuazione della transizione verso un'economia che possa dirsi sostenibile e che sia neutra a livello climatico, in linea – quantomeno nel complesso – con il *Green Deal*. Tale direttiva impone, dunque, di affrontare gli impatti negativi sull'ambiente (oltre che sui diritti umani) mediante iniziative tese a prevenire, minimizzare, attenuare e, laddove possibile, arrestare, tali impatti (siano essi effettivi ovvero potenziali) che vengono quotidianamente prodotti da parte delle diverse attività economiche sul “sistema ambiente”<sup>41</sup>.

L'idea sulla quale poggia tale direttiva è quella per cui sia compito delle società che operano sul mercato contribuire allo sviluppo soste-

<sup>41</sup> Fra gli obblighi previsti da tale direttiva per le imprese vi è quello di adottare ed attuare un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici volto a garantire la compatibilità del modello e delle strategie aziendali delle stesse società con l'obiettivo della transizione verso un'economia sostenibile e che sia altresì compatibile con l'esigenza di limitare il riscaldamento globale a 1,5° in linea con quanto previsto dall'Accordo di Parigi (art. 1), così come quello di integrare il dovere di diligenza (previsto dall'art. 5) nelle loro politiche e nei relativi sistemi di gestione dei rischi (art. 7). Anche la previsione circa la necessità per cui le imprese avviino dialoghi significativi con i portatori di interesse (art. 13) si muove nella direzione di aumentare gli obblighi per le stesse nel momento tali società sono tenute a fornire, qualora necessario, ai portatori di interessi informazioni pertinenti e complete al fine di svolgere consultazioni che siano effettivamente efficaci e trasparenti. Ai portatori di interessi si riconosce la possibilità di presentare una richiesta motivata di informazioni pertinenti supplementari che la società deve fornire entro un periodo di tempo ragionevole e in un formato adeguato e comprensibile. Qualora la società intenda respingere una richiesta di questo tipo, è tenuta a fornire agli stessi portatori di interessi una motivazione scritta al riguardo (art. 13, par. 2).

nibile<sup>42</sup>, così come sono sempre le società chiamate a contribuire rispetto all’attuazione del processo di transizione verso un modello di società improntata alla sostenibilità. Si tratta, pertanto, di un’idea il cui fondamento è quello della compatibilità sistemica fra tutela dell’ambiente ed attività economica; di conseguenza, risulterebbe possibile salvaguardare il primo per mezzo della seconda. In altre parole, l’approccio alla base della presente direttiva non appare muovere da una lettura conflittuale del rapporto fra ambiente e mercato, bensì integrata; una lettura, appunto, nel segno di una “compatibilità sistemica”, la quale non nega in assoluto la possibilità di un loro conflitto ma tenta ad ogni modo di evitarlo<sup>43</sup>. Per far ciò, si “spinge” l’attività economica verso obiettivi di protezione dell’ambiente, all’interno dell’obiettivo ampio ma, al tempo stesso, definito, della neutralità climatica.

Rispetto a questa direttiva, la Commissione propone di rinviare di un anno la sua entrata in vigore per il primo gruppo di società interessate<sup>44</sup>. La ragione di tale rinvio consiste nel fornire più tempo a queste imprese per adeguarsi alle prescrizioni previste. Il rinvio serve, inoltre, anche allo scopo di far sì che esse possano tener conto degli orientamenti che la Commissione emanerà nel frattempo in relazione alle modalità pratiche di adempimento degli obblighi relativi al dovere di diligenza.

Oltre a ciò, alla luce della proposta legislativa<sup>45</sup> parallela che mira, da un lato, a semplificare il quadro in materia di sostenibilità e,

<sup>42</sup> Il cui richiamo esplicito non deve stupire alla luce di quanto affermato agli inizi del contributo poiché la nuova forma di sostenibilità che emerge dal *Green Deal* non fa venire meno lo sviluppo sostenibile – anche perché esso trova il suo fondamento espresso nei trattati, a partire dall’art. 3, par. 3, del TUE – quanto, più limitatamente, complica il quadro della sostenibilità, allargandone contenuto. Inoltre, la direttiva in esame, per quanto si inserisca nel solco riformatore tracciato ed avviato dal *Green Deal*, non ha solo quest’ultimo quale referente.

<sup>43</sup> La transizione ecologica più in generale tende inevitabilmente a sollevare una serie di conflitti fra i diversi interessi che vengono in rilievo. Sul punto, di recente, cfr. A. BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2024, pp. 621 ss.

<sup>44</sup> Sul punto si rimanda all’art. 2 della Direttiva CSDDD.

<sup>45</sup> Il riferimento è a COM (2025) 81.

dall'altro, a ridurre gli oneri per le imprese, il termine entro il quale recepire la presente direttiva da parte degli Stati dovrebbe essere prorogato di un anno in ragione dei possibili ritardi nei lavori di recepimento in corso dovuti ad eventuali sue modifiche.

Nell'ambito delle iniziative della Commissione in nome della semplificazione di discipline in tema di sostenibilità si colloca altresì quella avente ad oggetto la modifica del regolamento (UE) 2023/956 per quanto concerne la semplificazione nonché il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. La Commissione con tale comunicazione<sup>46</sup> intende semplificare il regolamento in materia di *Carbon Border Adjustment Mechanism* (da ora CBAM) sul presupposto – come per le proposte esaminate sopra – di salvaguardare la competitività europea, richiamando anche in tal caso sia il Rapporto Draghi che la Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea.

La Commissione ricorda le altre iniziative in tema di semplificazione, sottolineando l'esigenza per cui gli obblighi amministrativi, specificamente quelli di comunicazione, non si traducano in oneri sproporzionati per le imprese, in particolare avuto riguardo a quelle di più piccole dimensioni. Si vuole evitare, invero, quanto già visto in precedenza, ossia che tali oneri e, più in generale, i recenti obblighi in tema di sostenibilità introdotti dalle diverse discipline che sono espressione dell'attuazione del *Green Deal*, abbiano effettivi negativi sulla competitività delle imprese europee e sulla loro capacità di competere a livello globale, contribuendo così ad aumentare la produttività della stessa UE.

Il regolamento (UE) 2023/956 ha istituito un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere allo scopo di affrontare, in particolare, il problema delle emissioni di gas a effetto serra derivanti da alcune tipologie di merci nel momento in cui esse vengono importate nel territorio doganale dell'UE. Ciò serve per tentare di prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, riducendo di conseguenza la quantità di emissioni di carbonio globali, in coerenza con gli obiettivi previsti dell'Accordo di Parigi. Tale diminuzione si prevede possa avvenire anche mediante il ricorso ad appositi incentivi

<sup>46</sup> COM (2025) 87 del 26 febbraio 2025.

preordinati alla riduzione stessa delle emissioni da parte degli operatori di paesi terzi.

L'intenzione della Commissione è quella di introdurre nel regolamento CBAM una serie di semplificazioni e di miglioramenti sotto il profilo dei costi, senza con ciò compromettere il conseguimento dei relativi obiettivi. Le misure proposte, infatti, non pregiudicheranno, ad avviso della Commissione, l'obiettivo ambientale del CBAM; al contrario, contribuiranno a rendere più efficiente il meccanismo previsto dal regolamento, pur non modificando i principi fondamentali che sono alla base di tale normativa. La proposta vuole facilitare l'adempimento, da parte degli importatori di merci nell'UE, degli obblighi di comunicazione connessi al CBAM, semplificando, in particolare, alcuni obblighi la cui osservanza presuppone calcoli piuttosto complessi, oltre a processi di raccolta di dati che rischiano di ostacolare in concreto l'attuazione del presente meccanismo.

La semplificazione del meccanismo in questione è ritenuta importante anche per un'altra ragione. L'intento, invero, in conformità all'art. 30 del regolamento CBAM, è altresì quello di estendere in futuro l'applicazione di questo meccanismo. Tale disposizione prevede che, prima della fine del periodo di transizione<sup>47</sup>, la Commissione debba trasmettere al Parlamento ed al Consiglio una relazione sull'applicazione di tale regolamento, nella quale devono essere presenti una serie di valutazioni fra cui quella, giustappunto, circa la possibilità di ampliarne l'ambito di applicazione.

Si sottolinea come, a seguito dell'esperienza maturata in punto di attuazione del CBAM nella fase transitoria nonché alla luce della valutazione dei riscontri forniti dai portatori di interessi a partire dal 1° ottobre 2023, sia emersa l'esigenza di una duplice semplificazione in merito: anzitutto, una deroga più ampia degli obblighi CBAM a cui sono soggetti gli importatori di quantità molto ridotte di merci CBAM e, poi, una serie di semplificazioni per gli altri importatori di tale tipo merci al fine di agevolare così il rispetto degli obblighi amministrativi loro imposti.

L'obiettivo è ambizioso: con la semplificazione proposta si dovrebbe esentare circa il 90% degli importatori dagli obblighi CBAM,

<sup>47</sup> Stabilito dall'art. 32 del regolamento in questione.

continuando, però, a mantenere oltre il 99% delle emissioni nel campo di applicazione del CBAM e preservando di conseguenza il carattere ambientale di tale meccanismo. Ciò dovrebbe contribuire all'attuazione dei più generali obiettivi di sostenibilità.

Più nel dettaglio, con la prima ipotesi di semplificazione la Commissione mira ad escludere dal campo di applicazione del regolamento CBAM gli importatori di piccole quantità di merci CBAM sul presupposto che essi rappresentino quantità assai modeste del totale di emissioni importate nell'UE; nella maggior parte dei casi si tratta di PMI e di persone fisiche. Per queste categorie di importatori gli oneri amministrativi derivanti dal rispetto degli obblighi CBAM sono assai maggiori dei vantaggi che ne derivano sul piano ambientale, oltre che normativo<sup>48</sup>.

Diversamente, la seconda proposta di semplificazione prevede una serie di agevolazioni per gli importatori di merci CBAM oltre soglia<sup>49</sup> con l'obiettivo di rendere più agevole l'adempimento degli obblighi di comunicazione da parte loro. La proposta, invero, intende semplificare e razionalizzare la procedura di autorizzazione rispetto sia alle autorità nazionali competenti che alla Commissione. Inoltre, essa mira a semplificare profili più tecnici quali, ad esempio, il calcolo delle emissioni incorporate per determinate tipologie di merci, le norme in materia di verifica delle emissioni e la richiesta, da parte dei dichiaranti CBAM autorizzati, di tenere conto dei prezzi del carbonio pagati nei paesi terzi ove sono state prodotte le merci.

Anche in questo caso, il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione, modificando così il regolamento CBAM, sulla cui capacità di conseguire gli obiettivi iniziali appare ora lecito riporre qualche dubbio. In ogni caso, se questo è il quadro recente in tema di semplificazioni avuto riguardo alla sostenibilità, preme ora riflettere se effettivamente ci si trovi dinanzi ad interventi che vanno nella direzio-

<sup>48</sup> Questo è dovuto alla combinazione di due diversi fattori: *i*) la quota trascurabile di emissioni incorporate in tutte le merci CBAM che tali soggetti importano nell'UE e *ii*) l'impossibilità, di fatto, per le autorità nazionali, di far rispettare le norme in materia a causa del numero assai elevato di importatori di piccole quantità di merci CBAM.

<sup>49</sup> Sul punto si veda l'art. 2, par. 3, del regolamento CBAM.



ne di una reale semplificazione o se, al contrario, si tratti piuttosto di misure nel segno della deregolazione, avendo di mira primariamente le ragioni economiche (racchiuse nell’esigenza di competitività), con una riconsiderazione – quantomeno parziale – degli obiettivi di sostenibilità previsti in un primo momento, quando sembrava cioè “soffiare forte il vento” della centralità circa la “questione ambientale” sul presupposto dell’urgenza della crisi ecologica che segna l’epoca attuale.

#### *4. Fu vera semplificazione o semplice deregolazione?*

Esaminate alcuni dei recenti interventi in materia di semplificazione ambientale, è ora possibile tentare di capire quale sia il significato di fondo sotteso a tali interventi.

Come più volte si è detto, si tratta di interventi che nascono da proposte della Commissione sul presupposto della necessità di semplificare alcune normative figlie del *Green Deal* in quanto ritenute “pericolose” rispetto all’esigenza, anche di recente ribadita<sup>50</sup>, di aumentare la competitività dell’UE<sup>51</sup>. Il rischio – lo si può facilmente immaginare – è quello di rimettere in discussione il processo avviato dalla Commissione europea a fine 2019, determinando un arretramento o, comunque, un rallentamento al fondo dell’attuazione della stessa transizione ecologica.

In relazione alla duplice proposta sulla semplificazione della direttiva CSRD e della direttiva CSDDD si possono effettuare una serie di considerazioni. Anzitutto, con riguardo alla prima, si è visto come essa intervenga sul complesso profilo degli oneri e dei connessi obblighi di rendicontazione (ambientale). La misura consistente nella riduzione, di circa l’80%, del numero di imprese soggette agli obblighi di rendicontazione – con la conseguenza così di determinare l’esclusione delle imprese di gradi dimensioni ma con meno di 1000 dipendenti e delle

<sup>50</sup> Come visto con il Rapporto Draghi e la Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea.

<sup>51</sup> In merito, di recente, cfr. M. COCCONI, *L’Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 144 ss.

PMI quotate – porta all'applicazione degli obblighi in questione solamente con riferimento alle grandi imprese che hanno, in media, più di 1000 dipendenti<sup>52</sup>. Ritenere che un intervento di questo tipo possa essere considerato di semplificazione risulta assai discutibile. Invero, quello che così si realizza è la sottrazione di un elevato numero di imprese, come affermato *expressis verbis* dalla stessa Commissione, dall'osservanza degli obblighi in tema di rendicontazione.

Tale intervento sembra da leggere nel senso della deregolazione in quanto, anche alla luce dei criteri individuati al paragrafo precedente, non si sta semplificando un procedimento o snellendo una determinata procedura, rimuovendo ovvero accorpendo passaggi non nodali o controlli preventivi eccessivi ma, al contrario, si sottrae, in maniera integrale, l'applicazione di una serie di obblighi per un numero di imprese che, fra altro<sup>53</sup>, è anche molto elevato, riguardando infatti la maggioranza di quelle che erano in un primo momento soggette al regime della direttiva in questione.

Anche in relazione all'ipotesi di rimuovere i principi di rendicontazione settoriali, l'impressione è che si tratti in realtà più di un intervento di deregolazione. Infatti, si prevede di cancellare alcune informazioni trasversali che appaiono necessarie in quanto rispondono ad esigenze di tutela ambientale che vengono in rilievo in molteplici attività di impresa e che vanno, quindi, anche nella direzione, fra l'altro, di rafforzare la disciplina in tema di *greenwashing*<sup>54</sup>, contribuendo ad informare i consumatori su una serie di caratteristiche rilevanti per la valutazione, da parte loro, di un determinato prodotto come “ecosostenibile” e che possono, dunque, orientare in un senso piuttosto che

<sup>52</sup> Oltre, contestualmente, ad una serie di requisiti già ricordati in precedenza come i ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni superiori a 50 milioni di euro.

<sup>53</sup> Si utilizza l'espressione “fra l'altro” poiché non è questo l'elemento decisivo per considerarlo un intervento di deregolazione, pur influenzando sicuramente non poco.

<sup>54</sup> Sul fenomeno del *greenwashing* cfr. la direttiva (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2024 che modifica la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

in un altro le scelte di coloro i quali sono più sensibili alla “causa ambientale”.

Sempre in ambito di riduzione degli obblighi, si è avuto modo di osservare la proposta che mira a sostituire l’obbligo a carico della stessa Commissione circa l’adozione di principi di attestazione della conformità entro il 2026. La sostituzione di tale obbligo con la pubblicazione, viceversa, di orientamenti aventi ad oggetto lo stesso contenuto (ossia l’attestazione di sostenibilità) risulta difficile da leggere nel senso di una semplificazione. Non è necessariamente la sussistenza di un obbligo in sé ciò che rende gravoso tale procedimento di attestazione e, pertanto, mutare quello che è un obbligo in un orientamento pare più disvelare l’intenzione di diminuire l’efficacia dell’attestazione; del resto, sul piano strettamente giuridico, l’obbligo ha un valore prescrittivo, al contrario dell’orientamento che non è, per definizione, vincolante. Anche in questo caso, come detto in precedenza, la rimozione di un obbligo sembra indice di una misura in realtà di tipo deregolatorio più che semplificatorio.

Una critica simile può essere rivolta anche rispetto alla parte in cui la Commissione propone di intervenire sugli standard di rendicontazione della sostenibilità al fine di ridurre il numero di ESRS. Analogamente, la richiesta di rinviare, di due anni, l’entrata in vigore degli obblighi di rendicontazione per le imprese che rientrano nei requisiti sopra visti non appare da leggersi nei termini di una semplificazione. Ciò detto, tale rinvio non equivarrebbe, di per sé, necessariamente ad una misura di deregolazione. Tuttavia, esso deve essere esaminato nell’ambito del disegno della Commissione volto ad esentare, in futuro, tali imprese da detti obblighi. Ecco, dunque, che quella che è una misura che potrebbe essere giustificata da altre ragioni alla base della sua previsione finisce per tramutarsi nel completamento di un più complessivo disegno di allentamento degli obblighi previsti inizialmente a carico delle imprese; pertanto, la conclusione da trarre sul punto difficilmente può discostarsi – anche alla luce di quanto già osservato – dall’idea di un tentativo in atto di deregolazione.

Con riferimento all’altra direttiva, più precisamente in relazione alla volontà di rinviare di un anno la sua entrata in vigore per le società di cui si è detto quando si è analizzato l’oggetto di tale direttiva, valgono le stesse argomentazioni svolte da ultimo. Viceversa, più com-

plesso è il discorso quando si affronta la proposta di semplificare il regolamento CBAM. Invero, la proposta di escludere da tale disciplina gli importatori di piccole quantità di merci può rappresentare, a ben vedere, una misura in grado di semplificare senza abbassare il livello di tutela ambientale. La Commissione individua soggetti importatori la cui attività determina un impatto sul “sistema ambiente” che, in realtà, è piuttosto marginale; di conseguenza, la richiesta di escludere dal campo di applicazione tali soggetti può apparire ragionevole. Soprattutto, risulta condivisibile non imporre lo stesso trattamento a questi soggetti di quello che viene riservato, invece, alle imprese che effettuano quotidianamente numerose importazioni, con un impatto sull’ambiente che è nettamente superiore a quello causato complessivamente dai piccoli importati, rappresentati prevalentemente – come già osservato – da PMI e persone fisiche. Quanto osservato non esclude che l’unica soluzione debba essere quella di una totale esclusione di tali soggetti dal campo di applicazione del regolamento in questione, ben potendo prevedere misure diverse che tengano conto dell’impatto più ridotto che essi hanno sul “sistema ambiente”, in applicazione di principi generali quali la proporzionalità e la stessa ragionevolezza. Anche l’altra misura di revisione – sempre inerente al regolamento CBAM – nel senso di prevedere talune agevolazioni per semplificare così una serie di adempimenti riconducibili a profili altamente tecnici come, ad esempio, il calcolo delle emissioni legati ad alcune tipologie di merci, può costituire una semplificazione di quanto attualmente previsto. Inoltre, si agisce, in tal caso, direttamente sul relativo procedimento di autorizzazione, sia avuto riguardo alla parte che compete alle autorità nazionali preposte che con riferimento a quella che spetta, viceversa, alla stessa Commissione.

Certo, l’obiettivo alla base del regolamento CBAM, già di per sé ambizioso, lo è ancor di più dato che la Commissione intende operare tali misure senza rivedere in alcun modo quanto fissato originariamente, ossia prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, riducendo in questo modo le emissioni di carbonio globali e sostenendo altresì gli obiettivi dell’accordo di Parigi. Tuttavia, per le ragioni che si è tentato di individuare, sembra in questo caso che l’intento semplificatorio non sia tradito da altre esigenze ovvero si celi dietro una diversa volontà come, ad esempio, quella di deregolare sul

presupposto di una necessaria competitività da raggiungere (o da conservare). Invero, è proprio il mantenimento dell’obiettivo fissato *ab origine*, unitamente alla scelta di intervenire sull’agevolazione di aspetti tecnici e di procedure complesse, che fanno propendere per una considerazione della proposta quale misura effettivamente preordinata a semplificare una disciplina inevitabilmente complessa. Come già osservato, sulle capacità di tale regolamento di raggiungere gli scopi prefissati è lecito riporre un certo scetticismo, ma questo prescinde dal profilo della semplificazione che, nel complesso, appare essere alla base della proposta della Commissione.

Complessivamente, ed in linea con i criteri (*ex ante* ed *ex post*) individuati in precedenza, sembra dunque possibile osservare come il pacchetto *Omnibus* vada tendenzialmente nella direzione di deregolare più che semplificare, col rischio di depotenziare la tutela dell’ambiente e quindi svalutare, almeno parzialmente, l’efficacia dello stesso processo avviato dal Commissione europea nel dicembre 2019<sup>55</sup>. Infatti, più che sulle modalità di applicazione delle disposizioni la Commissione interviene sul loro contenuto attraverso una significativa riduzione di obblighi previsti in precedenza. La finalità poi di tali interventi, più o meno chiaramente manifestata, è quella di aumentare la concorrenza allo scopo di incrementare la competitività del sistema economico europeo. Si riduce sensibilmente l’intervento regolatorio delle amministrazioni e gli strumenti utilizzati dalla Commissione sono quelli tipici della deregolazione: rimozione di obblighi e controlli. In questo modo, si tende a diminuire l’intensità della regolazione amministrativa e, dunque, lo stesso spazio di azione delle diverse amministrazioni. È ancora presto, ovviamente, per valutare gli effetti di tali misure e, di conseguenza, per analizzare la piena sussistenza di quei requisiti *ex post* di cui si è detto in precedenza. Tuttavia, l’intervento sul contenuto stesso delle disposizioni al fine di ridurre la

<sup>55</sup> In merito cfr. ancora V. DE SANTIS, *La transizione ecologica “tradita”(?) Orientamenti politici dell’Unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 78, «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».

portata complessiva degli obblighi da esse previsti – nel tentativo così di stimolare la concorrenza ed aumentare conseguentemente la competitività – va nella direzione di ritenere che si tratti di interventi da leggere nel segno di una deregolazione. La Commissione, infatti, tenta di scardinare l'apparato regolatorio, anziché muoversi all'interno di esso allo scopo di semplificarlo. Se poi tale regolazione avrà in concreto l'effetto auspicato è un altro discorso e solo il tempo potrà offrire una risposta a questo interrogativo.

La proposta sul regolamento CBAM, che costituisce un elemento significativo nel contesto dello stesso *Green Deal* e del conseguimento della neutralità climatica, è l'unica che può essere letta nei termini di una sorta di semplificazione, quantomeno nella parte in cui l'intervento è preordinato a rendere più semplice l'espletamento di alcuni adempimenti e a velocizzare il duplice procedimento (europeo e nazionale) autorizzatorio in materia.

##### *5. La competitività sostenibile ed il mito della deregulation: l'illusione che non può (più) illudere*

La deregolazione alla quale si sta assistendo sul fronte di alcune rilevanti discipline in materia ambientale sembra avere una correlazione con la competitività sostenibile di cui si parla di recente sempre più spesso, a partire dal già più volte richiamato rapporto Draghi<sup>56</sup>. Il riferimento a tale concetto appare legarsi all'idea tradizionale della concorrenza quale paradigma in grado di perseguire anche finalità diverse da quelle del profitto, come le finalità sociali e, ora, anche quelle ambientali. In altri termini, lo stretto legame fra competitività (sostenibile) e deregolazione non è stato messo effettivamente in discussione né, tantomeno, superato. Rimane, invero, viva l'idea tradizionale della concorrenza e la rinnovata competitività sostenibile risulta, a ben vedere, una declinazione della competitività iscritta nel contesto originario dello sviluppo sostenibile, a cui si è aggiunto un po' di *green*, il quale, però, finisce così per correre il rischio di assurgere a strumento

<sup>56</sup> In proposito cfr. F. COSTAMAGNA, *Il rilancio della competitività economica europea: ruolo e strumenti dell'Unione europea*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2025, pp. 14 ss.

di profitto da parte delle imprese, più che un interesse da tutelare in sé.

Il presupposto di questa visione consiste nel ritenere necessario limitare la regolazione pubblica alla creazione delle condizioni per configurare la concorrenza nei mercati e, poi, per assicurarne la sua persistenza. Una maggiore regolazione, ossia una regolazione che va oltre tale compito, finisce per essere negativa per le sorti stesse del mercato e della sua capacità di generare ricchezza, costituendo dunque un freno alla competitività. Di conseguenza, si pone l'esigenza di deregolare al fine così di rendere più libere le imprese e gli altri attori economici di operare “in libertà”, perseguendo le ragioni del profitto e aumentando così la produttività (attraverso, giustappunto, una maggiore competitività del mercato nel suo insieme).

Questa è l'idea alla base di una certa visione della deregolazione e che pare ora tornare ad assumere vigore in nome dell'esigenza di aumentare la competitività del mercato europeo. Infatti, la competizione ormai non è tanto fra i diversi stati quanto, in special modo, fra i differenti continenti: in particolare, l'UE si trova a dover competere con gli Stati Uniti ed alcuni paesi dell'Asia e ciò, evidentemente, conduce a focalizzare l'attenzione del legislatore in questa direzione, perdendo però di vista le prerogative ambientali ovvero arretrando la propria azione sul fronte di tale tutela.

In un primo momento, al contrario, la Commissione europea sembrava voler intraprendere un'altra via, più precisamente allorquando, sul finire del 2019, illustrava un progetto, il *Green Deal*, tanto ambizioso quanto di radicale trasformazione dell'attuale assetto sociale che appariva presupporre, per essere inverato, un «maggior protagonismo dei pubblici poteri»<sup>57</sup> ed una regolazione più incisiva sul versante del-

<sup>57</sup> A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, n. 2, 2020, p. 56, parla di un «maggior protagonismo dei pubblici poteri per finalità ambientali» e di un diverso rapporto fra attività antropiche e tutela dell'ambiente a seguito del processo di transizione ecologica. Su tale “protagonismo” dei pubblici poteri cfr. anche F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Napoli, 2024. Sul punto, ancor più di recente, con particolare attenzione all'intervento pubblico in favore della sostenibilità ed al ruolo che possono svolgere in tal senso le imprese, cfr. S. PELLERITI, *Il ruolo delle imprese e l'intervento pubblico a*

la tutela ambientale in grado di disciplinare aspetti prima non presi in sufficiente considerazione, a partire dalle politiche sul ripristino degli ecosistemi e sulla salvaguardia della biodiversità, come testimoniato poi dal regolamento sul ripristino della natura<sup>58</sup>.

Il *Green Deal*, invero, tende a muoversi in una direzione dove i benefici, non solo ambientali ma anche sociali, sono l'esito di un'azione dei pubblici poteri, a differenza della visione tradizionale nella quale essi si perseguono tramite la concorrenza, la cui supremazia sembra ora far ritorno. Ciò dà luogo ad una contraddizione che, se si ha come riferimento gli atti esaminati in precedenza, pare andarsi risolvendo in un "ritorno all'antico"; "antico" che, in realtà, non è mai stato probabilmente abbandonato del tutto, nonostante apparivano sussistere inizialmente i presupposti di un simile abbandono<sup>59</sup>. Gli stessi atti che si inserivano nel solco tracciato dal *Green Deal* sembravano suggerire una rottura rispetto al più recente passato<sup>60</sup>. All'opposto, gli interventi che si sono qui ricordati, compreso il Rapporto Draghi e la Dichiarazione di Budapest, paiono andare in un'altra direzione, più simile all'impostazione tradizionale di tutela ambientale, con il conseguente ridimensionamento dell'idea del ritorno dello Stato<sup>61</sup> o, meglio, del ritorno ad una certa idea di "intervento" pubblico nell'economia<sup>62</sup> che

*favore della sostenibilità: alla ricerca di nuovi delicati equilibri in un mercato globale in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n. 31, 2025, pp. 142 ss.

<sup>58</sup> Il riferimento è al già citato regolamento (UE) 2024/1991 che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

<sup>59</sup> In proposito cfr. A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche della regolazione e dei programmi del Green Deal europeo*, in *Ambienteditto.it*, n. 2, 2024, p. 12.

<sup>60</sup> Come, ad esempio la strategia industriale: COM (2020) 102 del 10 marzo 2020. Anche il più recente patto sull'industria sembra andare in questa direzione: COM (2025) 85 del 26 febbraio 2025. Sulle tendenze delle recenti politiche industriali europee cfr. C. SCARPA, *Cosa c'è di nuovo nella "nuova" politica industriale europea?*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 389 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 413 ss. Sul punto cfr. anche M. COCCONI, *La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare rigenerativo*, in ID. (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, Milano, 2023, pp. 25 ss.

<sup>61</sup> Sul ritorno dello Stato cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022. Sul punto cfr. anche il n. 2 del 2023 della rivista *Il Mulino*.

<sup>62</sup> Di recente, sull'evoluzione delle modalità di intervento pubblico in campo



non sia limitato alla (sola) regolazione dei mercati in funzione pro-concorrenziale<sup>63</sup>.

Se l'impressione, dunque, è quella di un ritorno al passato, appare necessario osservare che la realtà, tuttavia, segnatamente la grave crisi ecologica in corso, ha dimostrato la fallacia della ricetta basata sulla deregolazione, la quale non ha né comportato un aumento significativo della competitività europea (anzi), né un innalzamento del livello di tutela ambientale nella direzione di una maggiore sostenibilità dell'attuale modello di società. A fronte di ciò, la conseguenza che si poteva auspicare era quella per cui le nuove sfide ambientali avrebbero dovuto, probabilmente, essere affrontate in maniera differente dal recente passato. La soluzione di esse, infatti, sembra reclamare nuove soluzioni, ossia differenti modalità di configurare l'assetto circa il rapporto tra ambiente e attività economica, ripensando il ruolo dei pubblici poteri e, con esso, quello della concorrenza, a cui si attribuiscono compiti che non sempre le sono propri o che, comunque, non è – e non si è dimostrata nei fatti, per una pluralità di ragioni – in grado di assolvere.

Rispetto alla ricetta basata sulla concorrenza quale soluzione a tutti i mali e su un mercato scarsamente regolato con ampi spazi di manovra per i relativi operatori economici, si poteva affermare che si trattava di un'“illusione perduta”. Tuttavia, i più recenti avvenimenti, suggeriscono che tale illusione non sia, in realtà, effettivamente venuta meno; pertanto, con tale rinnovata impostazione – che vede ancora la concorrenza primeggiare – appare dunque necessario fare i conti. Invero, sussistono legittime perplessità che si possono riporre circa la

economico, cfr. A. MOLITERNI, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2024, pp. 63 ss.

<sup>63</sup> Ciò, di conseguenza, rischia di sconfiggere l'idea per cui con il *Green Deal* si sarebbe potuti transitare da un contesto dominato dal primato concorrenziale ad uno, viceversa, conformato attorno ad un diverso primato, quello ecologico (su questa iniziale possibilità cfr. ancora A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche*, cit., p. 14). Sui mutamenti recenti circa il modello di regolazione economica cfr. F. DONATI, *La regolazione economica nel nuovo modello europeo di disciplina dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2024, pp. 361 ss. Sulla teoria della regolazione dei mercati cfr. M. CLARICH, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2, 2020, pp. 230 ss.

capacità della concorrenza di perseguire le finalità di tutela ambientale, così come è lecito avanzare più di una preoccupazione rispetto al rischio, più in generale, di non affrontare in maniera efficace la crisi ecologica in pieno corso.

Nella competitività sostenibile si legge la difficoltà dell'UE di sganciarsi dal paradigma concorrenziale inteso quale dogma assoluto in grado di garantire l'assolvimento delle finalità sociali e ora sempre più anche quelle di tutela dell'ambiente. Attraverso la concorrenza ed un mercato deregolato si ritiene di poter assolvere alle finalità ambientali poiché la prima stimola ed aumenta la competitività delle imprese<sup>64</sup>. In tale visione il ruolo della regolazione è limitato al mantenimento dell'ordine concorrenziale.

Viceversa, più che di una "competitività sostenibile" occorrerebbe fare riferimento ad una "sostenibilità competitiva", posto che sganciarsi completamente dalla logica concorrenziale non sia possibile. Per quale ragione appare preferibile parlare di una "competitività ecologica" anziché "sostenibile"? La domanda potrebbe apparire superflua, conseguenza esclusiva di un orpello terminologico privo di ricadute sia sul versante teorico-concettuale che su quello pratico; diversamente, l'interrogativo non sembra irrilevante poiché si intende evidenziare il rischio, che si avverte chiaramente, per cui con il ricorso all'espressione "competitività sostenibile" si configuri un concetto ambiguo ove non è chiaro in che termini detta competitività debba essere sostenibile, con l'altrettanto forte rischio di finire per riferire la sostenibilità anzitutto alla competitività, ossia alla componente economica<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Sul rapporto tra concorrenza e sostenibilità ambientale cfr. C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1, 2021, pp. 70 ss.; A. PEZZOLI, *Come era verde il mio cartello*, in *An. giur. ec.*, n. 1, 2022, pp. 319 ss.

<sup>65</sup> Quella che prima era identificata con l'espressione "sviluppo", come nel caso, giustappunto, dello sviluppo sostenibile. In proposito cfr. V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita"?*, cit., p. 73, a detta della quale «rispetto al Green deal, [sia nella Bussola per la competitività che negli Orientamenti politici per il mandato della prossima Commissione europea nel periodo 2024-29,] 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,

Nel caso della “sostenibilità competitiva” il *focus* è sulla sostenibilità (ecologica), in quello della “competitività sostenibile”, invece, il centro è rappresentato dalla competitività (e, di conseguenza, dallo sviluppo economico). Si tratta di due logiche distinte che rispondono a sensibilità differenti, fra chi ritiene che il punto di partenza non possa che essere la tutela dell’ambiente (anzitutto, *stricto sensu*)<sup>66</sup> e chi, diversamente, pensa che non si possa prescindere da porre al centro le prerogative della crescita economica.

Nella sostenibilità competitiva la sostenibilità è, dunque, anzitutto riferita agli ecosistemi ed alla (tutela della) biodiversità, in linea con il *Green Deal*, di cui sembra costituirne il naturale e coerente esito: il punto di partenza è la sostenibilità (degli ecosistemi), alla quale si accompagna la competitività in ragione della necessità di considerare anche le ragioni dello sviluppo e della crescita economica, senza per questo muovere da queste ultime ponendole al primo piano, occupato, appunto, dall’ambiente (in senso stretto).

Nel caso della sostenibilità competitiva quando occorre scegliere fra l’economia e l’ambiente (e, quindi, gli obiettivi sanciti anzitutto dal *Green Deal* sul fronte climatico), la scelta ricade sul secondo per le ragioni già anticipate agli inizi dello scritto: la tenuta del “sistema ambiente” rileva quale presupposto per la vita di ciascun essere umano e, di conseguenza, viene preposta nel momento in cui, dinanzi ad una crisi ecologica (caratterizzata da un pericoloso cambiamento climatico in atto), sia necessario operare una scelta fra le ragioni che attengono alla sua tutela e quelle che, diversamente, si legano agli interessi economici dello sviluppo, non sempre compatibili con le prerogative di ordine ambientale.

Quanto da ultimo osservato non deve essere letto in un’ottica di un interesse tiranno (quello ambientale-ecologico) che prevale sempre e comunque sugli interessi di diversa natura. Piuttosto, si tratta di una prevalenza tendenziale (ossia relativa, non assoluta) giustificata

ossia, riproponendo – con una leggera variante lessicale – il paradigma dello sviluppo sostenibile».

<sup>66</sup> Secondo la distinzione avanzata in dottrina da M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *RQDA*, n. 1, 2022, pp. 450 ss.

dall'esigenza di assicurare le condizioni minime del pianeta affinché sia salvaguardata così, in ultima istanza, la vita degli esseri umani. La sostenibilità competitiva tenta, invero, di tenere assieme le due componenti, ecologica ed economica, senza, però, rinnegare l'ipotesi di un conflitto fra le stesse. Il presupposto di essa è che solo una regolazione finalizzata anzitutto alla tutela ecologica possa tentare, per quanto possibile, di rendere compatibili interessi che, altrimenti, tendono a muoversi in direzioni tendenzialmente opposte. Il conflitto che ne consegue, qualora non regolato, viene verosimilmente risolto dalle imprese e dagli operatori economici a loro vantaggio, con una prevalenza degli interessi economici ed una contestuale soccombenza di quelli di ordine ecologico.

Si tratta, dunque, di una sostenibilità che si muove nella direzione di un'assiologia compositiva<sup>67</sup> dei due interessi che non rifiuta però, in radice, il conflitto che può scaturire fra quelli che fanno capo alla componente economica e quelli, viceversa, da ascrivere alla dimensione ambientale-ecologica. Alla base vi è una visione che, più che porsi in termini dialettici in ragione di un conflitto fra le due componenti assunto quale postulato, tenta – sin dove possibile – di leggere in termini sistemici ed integrati le due esigenze, tenendo fermo che, laddove occorra scegliere, tale scelta (tenda a) ricade(re) sulle prerogative di tutela ambientale.

Detta sostenibilità appare, poi, porsi in linea di continuità con il patto sull'industria pulita<sup>68</sup> di cui ne costituisce una concreta manifestazione. È una competitività che non rinuncia alla centralità dell'ambiente e che declina in senso ambientale-ecologico l'idea stessa della competitività e meglio chiarisce, oltre la centralità del primo, il disegno di un'economia verde, climaticamente neutra e improntata alla circolarità quale segno della consapevolezza che solo un'economia basata sul riutilizzo possa apportare tangibili miglioramenti sul fronte ambientale, la cui tutela rappresenta la sfida che contraddistingue

<sup>67</sup> Come indicato, ad esempio, da una parte della giurisprudenza amministrativa a seguito della modifica costituzionale del 2022, la quale avrebbe costituzionalizzato il principio di integrazione. Sul punto cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167; Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2023, n. 1823.

<sup>68</sup> Il c.d. *Clean industrial deal*, già richiamato in precedenza.

l’epoca attuale. Questa sembra essere la “sfida esistenziale” che caratterizza l’UE, più che l’aumento della produttività in sé, come invece si legge nel Rapporto Draghi, aspetto senz’altro importante ma che non prende in carico il problema derivante dall’esistenza della crisi ecologica, col rischio di finire per sottostimare un aspetto tanto grave quanto urgente (con tutto ciò che ne consegue rispetto all’attuazione delle stesse politiche legate alla transizione ecologica)<sup>69</sup>.

L’idea della sostenibilità competitiva – di per sé già complicata in ragione delle esigenze potenzialmente contrapposte – necessita di una regolazione a ciò finalizzata, ricorrendo ovviamente alla semplificazioni di quei procedimenti e di quelle procedure che rischiano di ostacolare o, comunque, di rendere eccessivamente gravoso il processo di transizione verso la sostenibilità (e che finiscono, quindi, per mettere essa stessa a repentaglio), senza però intraprendere la strada della deregolazione sul presupposto che il mercato meno è regolato e più è in grado di conseguire gli obiettivi di sostenibilità. Tali obiettivi “costano”, richiedono aiuti, non si può pensare che siano raggiunti dalla sola dinamica della concorrenza, come se fossero un effetto naturale del mercato deregolato. Pertanto, è necessaria una regolazione che sia pensata specificamente per tale finalità, altrimenti le imprese non sono certo spinte a convertire le loro produzioni in termini sostenibili ovvero a produrre prodotti che possano durare a lungo, sfruttando così il riciclo degli stessi ed una loro maggiore durabilità, diminuendo conseguentemente l’impatto dell’attività economica (a partire da quella estrattiva) sull’ambiente<sup>70</sup>.

La competitività sostenibile, dunque, non si persegue attraverso la

<sup>69</sup> Il rischio, avuto specifico riguardo alla sostenibilità ecologica che emerge dal *Green Deal*, è quello per cui lo spazio riconosciuto dall’ordinamento europeo all’ecologia, storicamente marginale, torni presto ad esserlo. Ad avviso di E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2024, p. 737, tale marginalizzazione della componente ecologica, segnatamente sotto il profilo della sua «capacità di espansione», è da addebitarsi «alla logica complessiva della costituzione economica europea».

<sup>70</sup> Inoltre, anche la ricerca scientifica può essere particolarmente rilevante al fine di configurare una sostenibilità competitiva realmente compatibile con le istanze di salvaguardia ambientale, facendo leva, anzitutto, sul compito dell’UE di promuovere il progresso scientifico nonché tecnologico (art. 3, par. 3, TUE).

visione tradizionale della concorrenza a fondamento dell'ordinamento europeo poiché non sembra poter essere un effetto del mercato così (de)regolato, essendo, invece, il risultato di un intervento pubblico finalizzato ad una maggiore competitività in termini ecologici del sistema economico nel suo complesso, combinando elementi propri della regolazione finalistica ed elementi di tipo promozionale e simil-programmatorio, in grado di aumentare e stimolare la competitività e non lasciando che ad essa pensi la concorrenza. Ciò presuppone, evidentemente, l'idea per cui la competitività possa essere perseguita quantomeno in due differenti modi: o tramite i pubblici poteri ovvero per mezzo della concorrenza. Se nell'impostazione tradizionale (che appare alla base della "competitività sostenibile") essa è perseguita attraverso il meccanismo concorrenziale, nella differente prospettiva che muove dal *Green Deal* (compendiata nella "sostenibilità competitiva") la competitività è un obiettivo politico che i pubblici poteri si prefiggono e che tentano di perseguire e raggiungere in maniera, per così dire, attiva, ricorrendo a differenti strumenti e a diverse modalità di azione, sulla base di un loro maggior protagonismo, come già osservato. Del resto, si è avuto modo di osservare agli inizi del presente scritto che il *Green Deal* richiama espressamente la competitività, e non la concorrenza; pertanto, ciò legittima l'idea per cui esso si basa sull'idea che detta competitività possa essere raggiunta anche in altro modo rispetto al ricorso alla logica concorrenziale come, appunto, attraverso una "rivitalizzazione" dell'intervento pubblico in campo economico.

#### 6. *L'UE al bivio: Green Deal o Green Illusion?*

Più che *della* sostenibilità configurata dal *Green Deal* la Commissione europea sembra essersi concentrata, nel periodo più recente, *sulla* sua stessa sostenibilità, ossia sulla relativa "sostenibilità" economica e, forse, anche sociale. Ciò in maniera comprensibile ed in larga parte anche auspicabile. Tuttavia, le soluzioni adottate lasciano più di qualche dubbio in quanto, appunto, appaiono mettere in discussione il progetto di radicale conversione dell'attuale sistema di crescita immaginato dal *Green Deal* per risolvere la crisi ecologica in atto attra-

verso, anzitutto, la soluzione del grave problema climatico, gravità che spiega – ed in larga parte legittima – la drasticità di talune misure e normative assunte sulla base di esso<sup>71</sup>. Le presunte semplificazioni paiono da leggersi in questo senso: non tanto per far fronte effettivamente alla semplificazione ecologica del progetto alla base del *Green Deal*, quanto per attuare una deregolazione delle normative che di tale progetto sono figlie. Il proposito di questi interventi, quindi, non è rendere più agevole ciò che in un primo momento non lo era (o che, comunque, ha dato prova di presentare talune criticità sotto il profilo applicativo) al fine così di attuare il disegno originario dello stesso *Green Deal*, quanto depotenziarne la portata – potenzialmente dirompente – di fondo, con un *revirement* che rischia di tradursi in un ritorno al passato. Tale ritorno si tradurrebbe – per quanto qui più di interesse – nella riaffermazione dello sviluppo sostenibile quale unica declinazione possibile della sostenibilità, rinnegando con ciò (o, quantomeno, relegando ai margini) forme di sostenibilità come quella avente ad oggetto gli ecosistemi, ossia una sostenibilità di tipo ecologico.

L'impressione che emerge è che si voglia tentare di conciliare l'inconciliabile, ossia, per il tramite del riferimento costante alla competitività, una crescita economica potenzialmente illimitata – che non conosce, di fatto, confini rispetto all'ambiente – e le politiche di risoluzione dei problemi che affliggono il pianeta, pensando, forse, di poter attuare la transizione ecologica e raggiungere, anzitutto, l'ambizioso obiettivo climatico senza passare per una profonda riflessione tesa a mettere realmente in discussione l'attuale modello di crescita, a partire dalle sue fondamenta, come sembrava, invece, voler fare in un primo momento la Commissione europea.

A fronte di obiettivi assai ambiziosi posti sin dall'origine (su tutti, quello di ordine climatico da ultimo ricordato) verrebbe da interrogarsi su come la Commissione ritenga di poterli conseguire ugualmente nonostante alcuni interventi di deregolazione che, verosimilmente, rallenteranno il già complicato processo di conversione in senso eco-

<sup>71</sup> Come, ad esempio, la disciplina sul ripristino della natura che, se presa alla lettera, è destinata ad impattare profondamente su molteplici attività economiche fino a mettere in discussione, in taluni casi, la loro stessa legittimità.

logico dell'attuale modello sociale nel suo complesso, sino a metterlo in discussione. Del resto, se in una prima fase vi è stata un'effettiva implementazione del *Green Deal*<sup>72</sup>, più di recente, a partire dagli interventi di cui si è dato conto in precedenza, si registra un arretramento circa la volontà di proseguirne il percorso di trasformazione che, in taluni casi – in parte qui analizzati –, appare tradursi in un ripensamento di quello stesso progetto che doveva trasformare l'attuale società in una società “più giusta e prospera”, connotata dalla neutralità climatica e da un più equilibrato rapporto fra uomo e natura.

La ricetta proposta dalla Commissione non convince, trattandosi, fra l'altro, di una ricetta già conosciuta in passato che, a guardare i dati circa lo stato di salute del pianeta, non ha dato prova di buon funzionamento sotto questo profilo. Le recenti misure avanzate dalla Commissione evidenziano una tensione di fondo tra l'obiettivo “originario” di trasformazione ecologica e le esigenze dello sviluppo economico, le quali sembrano tornare ora a “primeggiare”, col forte e concreto rischio di ridurre in maniera significativa la portata innovativa dello stesso *Green Deal*, determinando correttivi marginali che non risolvono la crisi ecologica in pieno corso. Invero, l'attuale modello di (de)regolazione del mercato appare il principale responsabile delle gravi condizioni in cui versa il pianeta e la sua salvaguardia passa da una soluzione opposta a quella che si sta invece (nuovamente) adottando. Ciò che appare necessario è, al contrario, il superamento dell'attuale modello di regolazione del mercato (che è quello tipico del paradigma neoliberista basato sul “prendi-produci-usa-getta”)<sup>73</sup>. Si tratta, in altre parole, di mettere in discussione l'odierno assetto della globalizzazione economica al fine di convertire il sistema economico in quello “circolare”.

Un conto è semplificare e rivedere talune discipline probabilmente

<sup>72</sup> Su questo aspetto riflette, di recente, L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, pp. 191 ss.

<sup>73</sup> Sull'esigenza di “rompere” l'attuale “paradigma neoliberista sotteso alla globalizzazione dei mercati” per poter così risolvere anzitutto il problema climatico, cfr. G. DI GASPARÉ, *Genesi, metodo e prassi del neo-liberismo*, in *Amm. comm.*, 2021, pp. 21 ss.



caratterizzate da un rigore normativo eccessivo (ossia non del tutto proporzionato agli obiettivi da raggiungere) o, comunque, connotate da un’elevata rigidità regolamentare ovvero adottate in maniera affrettata, senza cioè prevedere per i soggetti destinatari dei relativi obblighi e prescrizioni il tempo necessario per adeguarsi. Altro è depotenziare l’efficacia di tali misure riproponendo, in maniera più o meno esplicita, una ricetta già conosciuta in passato e che non sembra aver dato prova di particolare efficacia sotto il profilo della tutela ambientale e della riduzione dell’impatto delle attività antropiche su di esso. Affinché il *Green Deal* conservi la sua portata di fondo, e quindi la sua forza trasformatrice (dell’attuale assetto sociale), è necessario che le misure di aggiustamento delle discipline più rigide e radicali da esso originate siano di effettiva semplificazione, senza cioè che si traducano in un arretramento complessivo degli obblighi che, in special modo le imprese, sono tenute ad osservare per limitare il loro impatto sul “sistema ambiente” e concorrere così all’attuazione dell’obiettivo climatico (e, più complessivamente, alla buona riuscita del processo di transizione ecologica).

Al momento, dunque, appare potersi osservare che il *Green Deal* non sia stato “preso del tutto sul serio”, finendo per porre la stessa UE dinanzi ad un bivio: scegliere di perseguire la strada tracciata con la comunicazione di fine 2019 ovvero rinnegarla e tornare al passato, disinteressandosi, di fatto, della crisi ecologica e perpetrando un modello economico di sviluppo che, a fronte di indiscutibili ed oggettivi benefici sotto il profilo della ricchezza complessiva prodotta, ha, allo stesso tempo, causato danni all’ambiente che hanno condotto a quella stessa crisi che, se non affrontata, determinerà nel prossimo futuro verosimilmente il collasso dell’intero pianeta.

*Green Deal* o *Green Illusion* quindi? A pensar bene, non sembra esservi poi una distanza così netta fra le due “formule”: sogni e illusioni, allorché non sorretti da scelte concrete ovvero da scelte tra loro contraddittorie, tendono a confondersi. Tuttavia, anche quando la linea di demarcazione tra due “percorsi” – quello della semplificazione necessaria e quello della deregolazione – appare labile, il bivio rimane tale: da un lato il *Green Deal*, con le sue strategie di riconversione e di sostenibilità ecologica nel solco di un processo di profonda trasformazione; dall’altro, il rischio – nient’affatto remoto – che tutto ciò si rive-

li un'affascinante illusione, un'operazione simbolica anziché effettivamente trasformativa dell'attuale assetto sociale.

Solamente il futuro potrà offrire la risposta a tale interrogativo. Al momento, i segnali non sembrano affatto incoraggianti ed il rischio di mettere tutto in discussione è particolarmente elevato. La speranza, per quanto limitata, è che, alla fine, la strada tracciata dal *Green Deal* – nel segno di una rinnovata declinazione della sostenibilità in chiave ecologica – non vada smarrita.

\*\*\*

#### *Abstract\**

##### *Ita*

Il contributo intende riflettere sull'evoluzione del concetto di sostenibilità alla luce del *Green Deal* europeo, interrogandosi sulla reale portata di alcuni recenti interventi adottati in nome della semplificazione, come il c.d. *Pacchetto Omnibus*. L'analisi tenta di comprendere se tali misure rappresentino effettivamente un'operazione di semplificazione o se, al contrario, preludano a una forma di deregolazione che rischia di compromettere gli obiettivi alla base del *Green Deal*. In questo contesto, si riflette criticamente sul concetto di "competitività sostenibile" e sul rischio di non perseguire in maniera efficace l'idea stessa di sostenibilità configurata dal *Green Deal*, finendo per pregiudicare il processo di transizione ecologica nel suo complesso.

*Parole chiave:* sostenibilità, semplificazione, deregolazione

##### *En*

This contribution aims to reflect on the evolution of the concept of sustainability in light of the European Green Deal, questioning the real scope of some recent measures adopted in the name of simplification, such as the so-called Omnibus package. The analysis attempts to understand whether these measures actually represent an operation of simplification or whether, on the contrary, they prelude a form of deregulation that risks compromising the

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

objectives underlying the Green Deal. In this context, the analysis offers a critical reflection on the notion of “sustainable competitiveness” and highlights the risk that the failure to fully implement the underlying principles of sustainability, as outlined in the Green Deal, may ultimately compromise the ecological transition in its entirety.

*Keywords:* sustainability, simplification, deregulation

