Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il diritto a un ambiente sano nell'Unione europea, in particolare nel contesto della guerra in Ucraina»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 228/02)

Relatrice: **Ozlem YILDIRIM**

Decisione dell'Assemblea plenaria	27.10.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del regolamento interno
	Parere d'iniziativa
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente
Adozione in sezione	13.4.2023
Adozione in sessione plenaria	27.4.2023
Sessione plenaria n.	578
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	162/1/1

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il 23 giugno 2022 l'Ucraina ha ottenuto lo status di paese candidato all'adesione all'UE. Con la sua adesione all'Unione europea, l'Ucraina sarà il primo o il secondo Stato membro dell'UE per estensione territoriale. Il vasto territorio ucraino vanta una diversità di ecosistemi: secondo il segretariato della Convenzione sulla diversità biologica, infatti, l'Ucraina, pur rappresentando il 6 % del territorio del continente europeo, ospita il 35 % della sua biodiversità.

1.2. Tra i danni ambientali causati dalla guerra figurano il degrado degli ecosistemi, l'inquinamento atmosferico e idrico e la contaminazione dei terreni coltivabili e dei pascoli. Secondo quanto viene riferito, dall'inizio della guerra 200 000 ettari di foresta sono stati colpiti da incendi, 680 000 tonnellate di combustibili fossili sono finite in fumo e 180 000 metri cubi di suolo sono stati contaminati da munizioni. La guerra ha provocato il degrado di aree protette e distrutto impianti di trattamento delle acque. Il conflitto ha causato 100 incendi boschivi che hanno rilasciato emissioni per 33 milioni di tonnellate di CO_2.

1.3. Le azioni della Russia sembrano configurarsi come «ecocidio», in base alla definizione proposta da alcuni esperti giuristi e pubblicata nel giugno 2021. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha chiesto che l'«ecocidio», secondo la definizione che ne ha dato il gruppo di esperti indipendenti per la definizione giuridica dell'ecocidio, sia previsto dai codici come un reato ai sensi del diritto dell'UE. Il riconoscimento del reato di ecocidio nella direttiva dell'UE riveduta sulla tutela penale dell'ambiente porterà a una serie di sviluppi legislativi anche al di là della sfera dell'UE, in particolare nell'ambito della Corte penale internazionale; questi sviluppi potrebbero contribuire a determinare un grado di responsabilità da parte della Russia che rifletta il livello dei danni ambientali ed ecologici causati da questo paese.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.4. sottolinea che è necessario e urgente migliorare la protezione dell'ambiente per il rispetto dei diritti fondamentali nell'UE e anche oltre, poiché la situazione in materia è stata aggravata dai danni ambientali causati dalla guerra in Ucraina (tra cui i danni alla salute umana sia fisica che mentale, il degrado degli ecosistemi, l'inquinamento atmosferico e idrico e la contaminazione dei terreni coltivabili e dei pascoli), il che costituisce una minaccia diretta per la produzione agricola e mette in luce la fragilità della sicurezza alimentare a livello globale;

1.5. richiama l'attenzione sull'impatto ambientale e sociale dell'invasione russa e sull'importanza e la necessità di sostenere le attività volte a documentare, mappare e misurare le conseguenze del conflitto, perseguendo l'obiettivo della protezione giuridica dell'ambiente, garantendo l'assunzione di responsabilità, gettando le basi per una ripresa postbellica verde e sostenibile e contribuendo alla valutazione del fabbisogno finanziario al momento della riassegnazione dei fondi destinati alla ripresa verde;

1.6. invita la Commissione europea e il Consiglio ad adottare misure per individuare gli impatti negativi sull'ambiente della guerra illegale mossa dalla Russia contro l'Ucraina e le loro implicazioni in termini di rispetto dei diritti umani. Queste due istituzioni europee devono sostenere gli sforzi della società civile per documentare i danni all'ambiente, inclusi i reati ambientali, imputabili alla Russia, e coadiuvare la società civile nel ruolo che svolge nel configurare la ricostruzione dell'Ucraina;

1.7. esorta l'UE a contribuire a proteggere l'ambiente in Ucraina e a riparare i danni ambientali causati dalla guerra. Il CESE ritiene che tutti gli sforzi di ricostruzione debbano essere realizzati nel rispetto delle norme internazionali dell'OIL e dei principi di condizionalità sociale;

1.8. sottolinea che non è possibile separare la salute umana dalla qualità dell'ambiente — la salute degli ecosistemi e quella degli animali e delle persone sono interconnesse — e che l'UE deve tutelare il diritto a un ambiente sano. Il degrado ambientale è la causa principale dei problemi di salute. L'inquinamento acustico, ad esempio, provoca 12 000 decessi all'anno. L'interconnessione tra ambiente e salute umana è poi particolarmente evidente nel settore della sicurezza alimentare;

1.9. invita la Commissione e il Consiglio a rafforzare i metodi di ispezione dei prodotti agroalimentari al momento dell'ingresso nel mercato unico, prestando particolare attenzione al rilevamento dell'inquinamento ambientale causato dalla guerra in Ucraina, al fine di garantire la salute di tutti i cittadini europei e del nostro ambiente;

1.10. insiste sul fatto che il diritto a un ambiente sano è fondamentale per il benessere sociale ed economico dei popoli in Europa e nel resto del mondo. Si stima che circa il 40 % dei posti di lavoro a livello mondiale dipenda da un clima e un ecosistema sani. Alla luce del quadro giuridico internazionale e di questa drammatica realtà, non deve sorprendere che l'UE abbia adottato un gran numero di atti legislativi per dare effettiva applicazione al proprio obbligo di garantire il rispetto del diritto a un ambiente sano;

1.11. esorta tutti gli Stati membri e le istituzioni dell'UE a intensificare gli sforzi per migliorare l'efficacia degli strumenti giuridici in vigore, dato che spesso quello che fa difetto è l'efficacia concreta delle norme. I numerosi casi di azioni in giudizio intentate contro le carenze degli Stati membri o della stessa UE in ambiti quali l'aria pulita, il clima, la pesca o l'acqua dimostrano quanto lacunoso e insufficiente sia l'intervento delle autorità pubbliche nel garantire il rispetto di questo diritto.

2. **Osservazioni generali**

2.1. *Il diritto a un ambiente sano nel contesto della guerra mossa dalla Russia contro l'Ucraina e dell'adesione dell'Ucraina all'UE*

2.1.1. Il 16 marzo 2022 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha espulso la Russia dal Consiglio d'Europa con effetto immediato ([1]). Pertanto, mentre l'UE era nel pieno dei suoi negoziati di adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo («la Convenzione»), il 16 settembre 2022 la Russia ha cessato di essere vincolata da tale Convenzione, con una conseguente, drastica diminuzione della tutela dei diritti umani in tutto il continente europeo. Tuttavia, al momento dell'invasione dell'Ucraina, e fino al 16 settembre 2022, la Russia era vincolata dalla Convenzione e, malgrado il suo successivo ritiro da diversi organismi internazionali, era, ed è tuttora, vincolata da una vasta serie di obblighi a livello internazionale. Questi obblighi riguardano non solo i diritti umani ([2]), ma anche la protezione dell'ambiente: nella sua aggressione contro l'Ucraina, infatti, la Russia ha violato, tra altri strumenti internazionali, la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ([3]) e la convenzione dell'ONU sulla diversità biologica.

2.1.2. È essenziale garantire la tutela dei diritti umani e la protezione dell'ambiente nel resto del continente europeo, ossia non solo nei 27 Stati membri dell'Unione europea, dove la tutela dei diritti umani sarà rafforzata dall'adesione dell'UE alla Convenzione, ma anche nei rimanenti 19 Stati membri del Consiglio d'Europa, compresa l'Ucraina.

([1]) CM/Del/Dec(2022) 1431/2.3, *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine* [Conseguenze dell'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina].

([2]) Cfr., ad esempio, l'articolo 11, paragrafo 2, lettera b), del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

([3]) Cfr., ad esempio, l'articolo 3, paragrafo 5: «Le parti collaborano per promuovere un sistema economico internazionale aperto e cooperativo, che porti ad una crescita e ad uno sviluppo economico sostenibile in tutte le parti».

2.1.3. Ciò è ancora più importante se si considera che, il 23 giugno 2022, l'Ucraina ha assunto lo status di paese candidato all'adesione all'UE. Dopo la sua adesione all'Unione europea, l'Ucraina sarà il primo o il secondo Stato membro dell'UE per estensione territoriale ([4]). Il vasto territorio ucraino vanta una diversità di ecosistemi: difatti, secondo il segretariato della Convenzione sulla diversità biologica ([5]), l'Ucraina, pur rappresentando il 6 % del territorio del continente europeo, ospita il 35 % della sua biodiversità. Inoltre, sia i terreni agricoli del paese — fondamentali per l'approvvigionamento alimentare mondiale — che le sue vaste infrastrutture per i combustibili fossili (da cui alcuni Stati membri limitrofi dipendono in modo particolare per il loro approvvigionamento energetico) sono stati sottoposti a un'enorme pressione nel corso dell'ultimo anno.

2.1.4. Le azioni della Russia sembrano configurarsi come «ecocidio», in base alla definizione proposta da alcuni esperti giuristi e pubblicata nel giugno 2021 ([6]). Il reato di «ecocidio» è stato introdotto nel codice penale ucraino ([7]) nel 2001. Parallelamente alla decisione del Parlamento europeo ([8]), il CESE ha chiesto che l'«ecocidio», secondo la definizione che ne ha dato il gruppo di esperti indipendenti per la definizione giuridica dell'ecocidio, sia previsto dai codici come un reato ai sensi del diritto dell'UE ([9]). Il riconoscimento del reato di ecocidio nella direttiva dell'UE riveduta sulla tutela penale dell'ambiente porterà a una serie di sviluppi legislativi anche al di là della sfera dell'UE in particolare nell'ambito della Corte penale internazionale; questi sviluppi potrebbero contribuire a determinare un grado di responsabilità da parte della Russia che rifletta il livello dei danni ambientali ed ecologici causati da questo paese.

2.1.5. Il 19 gennaio 2023 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione (che il CESE ha sostenuto nella sua sessione plenaria di febbraio) ([10]) in cui chiede l'istituzione di un tribunale che si occupi del crimine di aggressione contro l'Ucraina. La risoluzione contiene due riferimenti a questioni ambientali. In primo luogo, riconosce il collegamento tra la guerra e danni a lungo termine all'ambiente naturale e al clima. In secondo luogo, chiede l'istituzione di un registro internazionale in cui, tra l'altro, siano inventariati i danni diffusi e gravi causati all'ambiente naturale e al clima, al fine di contribuire a determinare futuri risarcimenti per i danni subiti. In tale contesto, è essenziale evidenziare e rafforzare il collegamento tra danni ambientali usati come arma di guerra, e perseguire questi reati.

2.1.6. Tra i danni ambientali causati dalla guerra figurano il degrado degli ecosistemi, l'inquinamento atmosferico e idrico e la contaminazione dei terreni coltivabili e dei pascoli. Ad esempio, le fuoriuscite di gas da due gasdotti russi nel Mar Baltico potrebbero avere un impatto senza precedenti sul clima e su altri aspetti dell'ambiente ([11]). Dall'inizio della guerra 200 000 ettari di foresta sono stati colpiti da incendi, 680 000 tonnellate di combustibili fossili sono finite in fumo e 180 000 metri cubi di suolo sono stati contaminati da munizioni. La guerra ha provocato il degrado di aree protette e distrutto impianti di trattamento delle acque. E il pericolo è ancora maggiore dal momento che l'Ucraina, con i suoi 15 reattori, è il secondo paese più nuclearizzato d'Europa. Il conflitto ha causato 100 incendi boschivi che hanno rilasciato emissioni per 33 milioni di tonnellate di CO_2. I bombardamenti russi stanno distruggendo la biodiversità in Ucraina. Secondo stime di esperti ucraini, i danni ambientali causati dalla Russia ammontano a 24 miliardi di EUR.

2.1.7. La guerra in Ucraina sta ponendo sfide ambientali senza precedenti e di lunga durata, oltre ad avere effetti negativi sulla salute fisica e mentale e sull'integrità e il benessere del popolo ucraino e delle sue generazioni future. Nel caso dei gruppi vulnerabili questi effetti sono ancora più gravi, e si deve prestare particolare attenzione all'impatto psicologico del conflitto e ai problemi di salute mentale. La guerra sta provocando una contaminazione dell'aria, dell'acqua e del suolo, come pure inquinamento acustico, tutti fattori che avranno un impatto sulle vittime per generazioni. Si può ritenere che molti problemi travalichino i confini dell'Ucraina e che i gravi rischi per la salute pubblica siano quindi collettivi. Come le conseguenze della guerra, gli effetti del degrado ambientale sulla salute mentale e fisica, e in particolare quelli della contaminazione dell'aria, dell'acqua e del suolo, sono notoriamente intergenerazionali. Le vittime di questi effetti non saranno solo i bambini che oggi vivono in Ucraina o che sono stati costretti a fuggire dal paese, ma anche le generazioni future.

2.1.8. Ciò rende particolarmente carichi di significato gli sforzi dei movimenti e delle organizzazioni giovanili dell'Ucraina per farsi portavoce della loro generazione. È importante che i loro punti di vista e le loro opinioni contribuiscano allo sforzo di ricostruzione.

([4]) Nessuno Stato membro attuale ha un territorio più esteso; tra i paesi candidati all'adesione, solo la Turchia ha una maggiore estensione territoriale.

([5]) Convenzione sulla diversità biologica: *National Biodiversity Strategy and Action Plan* [Strategia nazionale e piano d'azione in materia di biodiversità].

([6]) «Atti illegali o arbitrari commessi nella consapevolezza di una sostanziale probabilità di causare un danno grave e diffuso o duraturo all'ambiente», Fondazione Stop Ecocide.

([7]) Codice penale dell'Ucraina.

([8]) Decisione del 29 marzo 2023.

([9]) Parere del CESE sul tema *Migliorare la tutela penale dell'ambiente* (GU C 290 del 29.7.2022, pag. 143).

([10]) Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Ucraina: un anno dopo l'invasione russa — Il punto di vista della società civile europea» (GU C 146 del 27.4.2023, pag. 1).

([11]) *Nord Stream: Russian gas pipe leaks could have an «unprecedented» environmental impact* [Nord Stream: le fuoriuscite dal gasdotto russo potrebbero avere un impatto ambientale «senza precedenti»], Euronews.

2.1.9. I danni al nostro ecosistema comune, quali il degrado del suolo, costituiscono una minaccia diretta per la futura produzione agricola e mettono in luce la fragilità della sicurezza alimentare a livello mondiale. In particolare, l'attuale struttura del mercato dei prodotti di base non sta realizzando «l'economia sostenibile di cui abbiamo bisogno» e gli obiettivi connessi allo sviluppo sostenibile, all'ambizione climatica e alla transizione giusta sanciti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dal Green Deal europeo, ma, anzi, agisce attivamente contro il raggiungimento di tutti questi traguardi ([12]).

2.1.10. Prima della guerra, la società civile ha avuto un ruolo fondamentale nella difesa dell'ambiente in Ucraina. Tuttavia, il conflitto ha inciso fortemente sulle capacità della società civile ucraina di svolgere le sue attività, con un gran numero di ambientalisti costretti alla fuga dal paese o che in questo momento partecipano allo sforzo bellico. Quelli ancora in grado di operare si concentrano oggi su azioni per documentare le ripercussioni della guerra di aggressione russa sull'ambiente ([13]). Sarà essenziale coinvolgerli nella ricostruzione dell'ambiente dell'Ucraina e fare in modo che il paese adotti il diritto ambientale dell'UE per poter aderire all'Unione.

2.1.11. Per gli ucraini, la protezione dell'ambiente e le ripercussioni sulla loro vita quotidiana e la loro salute continuano a essere questioni importanti. Inoltre, secondo un sondaggio d'opinione, il 95,2 % degli intervistati ritiene che il ripristino della natura sia un tema importante nel processo di ricostruzione postbellica dell'Ucraina ([14]).

2.1.12. Con un sostegno adeguato a livello internazionale, la distruzione da parte della Russia delle infrastrutture dell'industria pesante ucraina potrebbe trasformarsi per il paese in un'opportunità per sfruttare il suo potenziale di energia solare ed eolica e ricostruire meglio e in modo più ecologico con fonti di energia elettrica alternative, a tutto vantaggio sia dei suoi cittadini che degli abitanti di altri paesi, il che rafforzerebbe considerevolmente la posizione dell'Ucraina nei negoziati di adesione all'UE.

2.1.13. La situazione attuale rimane instabile. Gravi incertezze pesano sul futuro. Al di là dell'immensa catastrofe umana e umanitaria, sorgeranno interrogativi sui costi finali della ricostruzione dell'Ucraina e su fino che punto la Russia possa essere ritenuta responsabile di doverli sostenere. L'UE ha un ruolo importante da svolgere. Nella risoluzione sul tema *La guerra in Ucraina e il suo impatto economico, sociale e ambientale* ([15]), il CESE ha sottolineato che, oltre agli effetti sugli esseri umani, gli impatti ambientali causati dal conflitto — a seguito di bombardamenti, fuoriuscite di petrolio/gas, incidenti in fabbriche chimiche o centrali nucleari — sono motivo di grave preoccupazione sia per la popolazione ucraina che per quella dell'UE e non solo. Questi impatti ambientali avranno inevitabilmente delle ripercussioni durature sulla salute umana e sugli ecosistemi. L'impatto ambientale della guerra costituisce una minaccia reale per la popolazione: esperti delle Nazioni Unite avvertono ([16]) che eliminare l'inquinamento cagionato dal conflitto potrebbe richiedere anni, con un aumento del rischio di tumori, malattie respiratorie e ritardi di sviluppo nei bambini, per non parlare delle preoccupazioni per quel che riguarda la salute riproduttiva. Il CESE ha sottolineato che l'UE deve contribuire a proteggere l'ambiente in Ucraina e a riparare i danni ambientali causati dalla guerra. Il CESE sottolinea che tutti gli sforzi di ricostruzione devono essere realizzati nel rispetto delle norme internazionali dell'OIL e dei principi di condizionalità sociale. Il CESE ha proposto che la risposta dell'UE prenda la forma di programmi quali RescEU e LIFE, in coordinamento con meccanismi nazionali, regionali e locali e in cooperazione con il settore privato e le ONG.

2.1.14. Mentre il conflitto è ancora in corso, è importante instaurare una cooperazione transfrontaliera tra organizzazioni della società civile, governi e organismi internazionali per la mappatura e il monitoraggio dei danni ambientali di natura transfrontaliera, per poter valutare l'entità dei danni e le esigenze finanziarie, stimolare gli investimenti e riassegnare le risorse per la ricostruzione sociale e sostenibile dell'Ucraina. Per quanto riguarda la mappatura dei danni, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha sostenuto azioni volte a migliorare la capacità di raccogliere informazioni che diano conto dello stato dell'ambiente prima della guerra e che potrebbero servire da assunto di base nei processi di monitoraggio ([17]).

2.1.15. Queste due istituzioni europee devono sostenere gli sforzi della società civile per documentare i danni all'ambiente, inclusi i reati ambientali, imputabili alla Russia. L'UE deve inoltre fare in modo che i suoi sforzi a favore della ricostruzione dell'Ucraina prevengano e attenuino i disastrosi impatti ecologici e ambientali del conflitto, affinché i diritti umani trovino realizzazione concreta.

([12]) Parere del CESE sul tema *La crisi dei prezzi alimentari: ruolo della speculazione e proposte concrete di azione in seguito alla guerra in Ucraina*, (GU C 100 del 16.3.2023, pag. 51).

([13]) Cfr., ad esempio, il lavoro dell'organizzazione EcoAction: *Crimes against the environment after one month of Russia's war against Ukraine* [Reati ambientali a un mese dall'inizio della guerra russa contro l'Ucraina], EcoAction.

([14]) *How does the war change Ukrainians: public opinion poll about the war, the environment, post-war reconstrution and EU acesssion* [Come il conflitto sta cambiando gli ucraini: sondaggio di opinione sulla guerra, l'ambiente, la ricostruzione postbellica e l'adesione all'UE], Centro per le risorse e l'analisi, «Società e ambiente», 2023.

([15]) GU C 290 del 29.7.2022, pag. 1.

([16]) OCSE, *Conséquences environnementales de la guerre en Ukraine et perspectives pour une reconstruction verte* [Impatti ambientali della guerra in Ucraina e prospettive per una ricostruzione verde] (oecd.org), luglio 2022.

([17]) *ENI Shared Environmental Information System (SEIS)* [Sistema comune di informazioni ambientali dello Strumento europeo di vicinato].

2.1.16. L'azione dell'UE deve altresì garantire che tanto la sua economia quanto quella dell'Ucraina non dipendano più dai combustibili fossili e che gli sforzi di ricostruzione portino a un progressivo abbandono dell'uso delle infrastrutture per questi combustibili. Gli sforzi dell'UE devono inoltre far sì che l'Ucraina sia in grado di svolgere il proprio ruolo nel sistema alimentare mondiale e, nella prospettiva dell'adesione del paese all'UE, consentire all'Unione di rispettare gli impegni assunti nel quadro dell'accordo di Parigi e dell'accordo di Kunming-Montreal. L'UE dovrebbe inoltre assicurarsi che i suoi programmi di sanzioni abbiano un impatto positivo sull'ambiente. Alcune ONG hanno sollecitato, ad esempio, il ricorso a sanzioni che costituiscano un impedimento non solo alla capacità della Russia di proseguire in una guerra illegale, ma anche alla sua possibilità di trarre profitto da attività di pesca illegale, non regolamentata e non dichiarata ([18]).

2.2. **L'obbligo giuridico dell'UE di tutelare il diritto a un ambiente sano**

2.2.1. Il 28 luglio 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una storica risoluzione che riconosce il diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile in quanto diritto umano ([19]), e in cui invita gli Stati, le organizzazioni internazionali, le imprese e tutte le altre parti interessate a intensificare gli sforzi per garantire un ambiente pulito, sano e sostenibile per tutti. I 27 Stati membri dell'UE hanno votato a favore della risoluzione, così come la stragrande maggioranza dei paesi del mondo. Facendo eco alla relazione informativa del CESE sul tema *La protezione dell'ambiente quale fattore indispensabile per il rispetto dei diritti fondamentali* (2021) ([20]), la risoluzione dell'ONU riconosce che «il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, la desertificazione e lo sviluppo non sostenibile rappresentano alcune delle minacce più gravi e immediate alla capacità delle generazioni presenti e future di godere efficacemente di tutti i diritti umani». La risoluzione invita, tra l'altro, le organizzazioni internazionali come l'UE a «migliorare la cooperazione internazionale, rafforzare lo sviluppo di capacità e continuare a condividere le buone pratiche al fine di intensificare gli sforzi volti a garantire un ambiente pulito, sano e sostenibile per tutti».

2.2.2. Con il diritto a un ambiente sano viene riconosciuto il collegamento fondamentale tra ambiente e salute umana. Non è possibile separare la salute umana dalla qualità dell'ambiente — la salute degli ecosistemi e quella degli animali e delle persone sono interconnesse — e l'UE deve tutelare tale diritto. Il degrado ambientale è la causa principale dei problemi di salute. Per fare un esempio, nel 2019 307 000 morti premature sono state imputate al particolato fine, 40 400 al biossido di azoto e 16 800 all'esposizione acuta all'ozono ([21]). Naturalmente il problema non è limitato alla sola qualità dell'aria: l'inquinamento acustico, ad esempio, provoca 12 000 decessi all'anno ([22]). L'interconnessione tra ambiente e salute umana è poi particolarmente evidente nel settore della sicurezza alimentare.

2.2.3. L'ordinamento giuridico dell'UE è all'avanguardia a livello mondiale nel riconoscere, a livello sovranazionale, il diritto a un ambiente sano. Le disposizioni del trattato (l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)] si affiancano a una serie di altre norme, in particolare l'articolo 3, paragrafo 3, e l'articolo 21, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'articolo 191 del TFUE ([23]) e diverse altre disposizioni della Carta dei diritti fondamentali ([24]), che, considerate in associazione, equivalgono al riconoscimento del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile. Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali, le istituzioni dell'Unione europea sono sempre soggette a questo obbligo e gli Stati membri sono soggetti al medesimo obbligo nell'attuazione del diritto dell'UE ([25]). Il Parlamento europeo ha chiesto che «il diritto a un ambiente sano [sia] riconosciuto dalla Carta» e che l'UE guidi «l'iniziativa a favore del riconoscimento di un diritto analogo a livello internazionale» ([26]).

2.2.4. In virtù dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali, l'UE è anche tenuta a rispettare le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quando le disposizioni della Carta corrispondono a quelle della Convenzione. In particolare, attraverso il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare e del proprio domicilio (articolo 7 della Carta, articolo 8 della Convenzione), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha presumibilmente già riconosciuto il diritto a un ambiente sicuro e sano ([27]). Ciò implica non solo obblighi negativi (l'obbligo di non pregiudicare il diritto a un ambiente sano), ma anche obblighi positivi di

([18]) *Thirteen NGOs call for inclusion of Russian fishing vessels in upcoming EU sanctions against Putin's regime* [Tredici ONG chiedono che il prossimo pacchetto di sanzioni contro Putin includa anche i pescherecci russi], Bollettino quotidiano Europa di Agence Europe, n. 13014, 6 settembre 2022.

([19]) Risoluzione (A/76/L.75) — *UN Digital Library* [Biblioteca digitale delle Nazioni Unite].

([20]) Relazione informativa del CESE sul tema *La protezione dell'ambiente quale fattore indispensabile per il rispetto dei diritti fondamentali*.

([21]) Agenzia europea dell'ambiente, *Air Quality in Europe 2021: Health impacts of air pollution in Europe* [Qualità dell'aria in Europa 2021 — L'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute in Europa], 15 novembre 2021.

([22]) Agenzia europea dell'ambiente, *Health risks caused by environmental noise in Europe* [Rischi per la salute causati dal rumore ambientale in Europa], 14 dicembre 2020.

([23]) Questo articolo definisce gli obiettivi di politica ambientale dell'UE.

([24]) In particolare l'articolo 2 (diritto alla vita), l'articolo 3 (diritto all'integrità della persona), l'articolo 35 (garantire un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione) e l'articolo 38 (protezione dei consumatori).

([25]) «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione».

([26]) P9_TA(2021)0277, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 — Riportare la natura nella nostra vita*, punto 143.

([27]) Irmina Kotiuk, Adam Weiss e Ugo Taddei, in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, numero speciale, settembre 2022.

adottare misure, ad esempio per quanto riguarda la qualità dell'aria, al fine di garantire il rispetto di questo diritto ([28]). Tali obblighi diventeranno ancora più vincolanti dopo che l'UE avrà aderito alla Convenzione, come richiesto dall'articolo 6, paragrafo 2, del TUE. Facendo eco alla risoluzione del Parlamento europeo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha chiesto di adottare un protocollo alla Convenzione che riconosca esplicitamente «il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile» ([29]), il che creerebbe un diritto esigibile in tutti i 27 Stati membri dell'UE e nei 19 paesi non UE che sono anch'essi membri del Consiglio d'Europa.

2.2.5. È inoltre ampiamente riconosciuto che l'UE esercita un'enorme influenza sulla regolamentazione in materia di ambiente a livello mondiale. Vari ambiti del diritto dell'UE che hanno un'incidenza sul diritto a un ambiente sano — in particolare le norme sulle sostanze tossiche stabilite nel regolamento REACH ([30]) —, sono emblematici di un «effetto Bruxelles» ([31]) in virtù del quale le norme adottate dall'UE assurgono a standard mondiali.

2.2.6. Il diritto a un ambiente sano è fondamentale per il benessere sociale ed economico dei popoli in Europa e nel resto del mondo. Si stima che circa il 40 % dei posti di lavoro a livello mondiale dipenda da un clima e un ecosistema sani ([32]). Alla luce del quadro giuridico internazionale e di questa drammatica realtà non deve sorprendere che l'UE abbia adottato un gran numero di atti legislativi per dare effettiva applicazione al proprio obbligo di garantire il rispetto del diritto a un ambiente sano. Ne sono un chiaro esempio le norme dell'UE sulla qualità dell'aria ambiente (direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([33])). Secondo le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, «[l]e disposizioni sulla qualità dell'aria ambiente concretizzano pertanto gli obblighi di protezione dell'Unione risultanti dal diritto fondamentale alla vita ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della Carta, nonché dall'elevato livello di tutela dell'ambiente imposto ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 37 della Carta e dell'articolo 191, comma 2, TFUE» ([34]). Per conseguire il massimo livello di protezione della salute umana, il CESE raccomanda di allineare pienamente le norme dell'UE in materia di qualità dell'aria agli orientamenti globali aggiornati sulla qualità dell'aria dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) al più tardi entro il 2030.

2.2.7. Nei programmi d'azione dell'UE per l'ambiente, elaborati a norma dell'articolo 192, paragrafo 3, del TFUE, sempre più spesso quello a un ambiente sano è riconosciuto come un diritto. L'8º programma d'azione per l'ambiente (PAA) riconosce esplicitamente che la «realizzazione di progressi verso il riconoscimento del diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile, quale sancito nella risoluzione 48/13 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, è una condizione che favorisce il conseguimento degli obiettivi prioritari dell'8º PAA» ([35]).

2.2.8. Spesso, tuttavia, quello che fa difetto è l'efficacia concreta delle norme ([36]), e il CESE esorta tutti gli Stati membri e le istituzioni dell'UE a intensificare gli sforzi per migliorare l'efficacia degli strumenti giuridici in vigore. I numerosi casi di azioni in giudizio intentate contro le carenze degli Stati membri o della stessa UE in ambiti quali l'aria pulita, il clima, la pesca o l'acqua dimostrano quanto lacunoso e insufficiente sia l'intervento delle autorità pubbliche nel garantire il rispetto di questo diritto.

2.2.9. Nel contesto della guerra mossa dalla Russia in Ucraina e della possibile adesione dell'Ucraina all'Unione, è più che mai importante che l'UE e i suoi Stati membri diano effettiva applicazione al diritto a un ambiente sano. Ciò significa considerare la protezione dell'ambiente un ambito prioritario tanto quanto altri settori del diritto quali la concorrenza o la protezione dei dati, nei quali l'UE è un modello a livello mondiale sia nella teoria che nella pratica.

([28]) Sugli obblighi positivi ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (e dunque dell'articolo 7 della Carta), cfr., ad esempio, *Fadeyeva/Russia*, n. 55723/00, sentenza del 9 giugno 2005 della Corte europea dei diritti umani.

([29]) Risoluzione 2396 (2021), *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe* [Sancire il diritto a un ambiente sano: necessità di un'azione rafforzata da parte del Consiglio d'Europa].

([30]) Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006 , concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1).

([31]) Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020 [trad. it. *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*, Franco Angeli, 2021].

([32]) OIL: *World Employment and Social Outlook 2018 — Greening with jobs* [Prospettive sociali e per l'occupazione a livello mondiale nel 2018 — L'ecologizzazione dei posti di lavoro].

([33]) Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

([34]) Conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott, presentate il 28 febbraio 2019, nella causa C-723/17, *Craeynest contro Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punto 53.

([35]) Decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 (GU L 114 del 12.4.2022, pag. 22).

([36]) Parere del CESE sul tema *Attuazione della normativa ambientale dell'UE nei settori della qualità dell'aria, delle acque e dei rifiuti* (GU C 110 del 22.3.2019, pag. 33).

2.2.10. Così facendo, l'UE ha l'occasione di riconoscere la natura intergenerazionale del diritto a un ambiente sano.

2.2.11. Non appare sorprendente che i movimenti giovanili siano particolarmente attivi nel chiedere la protezione dell'ambiente: gli effetti negativi del degrado ambientale sulla salute riproduttiva mettono infatti a rischio l'esistenza stessa delle generazioni future. L'UE dovrebbe seguire l'esempio di quegli Stati membri che hanno creato istituzioni incaricate di tutelare gli interessi delle generazioni future. La creazione di un'istituzione di questo tipo a livello dell'UE contribuirebbe a garantire che le generazioni future godano dei benefici sociali ed economici che risulteranno da una protezione dell'ambiente attuata oggi.

Bruxelles, 27 aprile 2023

Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE