



Corso di laurea in Governo, Amministrazione e  
Politica

Cattedra di Teorie e tecniche del lobbying

**Lobby ambientali e Unione Europea: un rapporto  
privilegiato?**

**Studio sull'influenza delle variabili contestuali nel  
successo di un'attività di pressione: il caso del  
regolamento europeo sul ripristino della natura**

Prof. Pier Luigi Petrillo

RELATORE

Michele Governatori

CORRELATORE

Matteo Cristofari

matricola 655222

CANDIDATO

Anno accademico 2024/2025

*Ai nonni, focolare di amore discreto e incondizionato.  
Ai miei amici, custodi di spensieratezza e sano infantilismo.*

*A Valentina, libera e impertinente.*

*A mia madre.*

*A Daniela, il mio istante d'eternità.*



# Indice

<b>Introduzione - Perché è importante occuparsi di lobbying? Radici del fenomeno e forma attuale</b> .....	1
<b>1.</b>	
<b>1.1 L'Occidente a due velocità</b> .....	5
<i>1.1.1 Gli Stati Uniti nel segno della continuità (a)politica: tra il revisionismo di Trump e l'equilibrisimo di Biden</i> .....	5
<i>1.1.2 L'avanguardismo ambientale dell'Unione europea</i> .....	7
<i>1.1.3 La transizione ecologica come architrave dell'identità europea</i> .....	9
<b>1.2 Una dittatura delle minoranze?</b> .....	14
<i>1.2.1 La politica al servizio del miglior offerente: dipendenza economica, strategica, organizzativa</i> .....	14
<i>1.2.2 Popolarità e reputazione, una nuova attenzione alle variabili contestuali</i> ....	16
<i>1.2.3 Quando la leva economica è subordinata a salienza e congruenza mediatica: l'eccezionalità del caso europeo</i> .....	18
<i>1.3.4 Il damage control dell'industria tradizionale, tra EU ETS e Tassonomia</i> .....	20
<b>2.</b>	
<b>2.1 L'Unione europea, un legislatore ambientale globale</b> .....	25
<i>2.1.1 Le cinque tappe costituzionali dell'integrazione ambientale comunitaria</i> ....	25
<i>2.1.2 Lo stato dell'arte: principi fondamentali e base giuridica</i> .....	31
<b>2.2 Schieramenti e attori della battaglia climatica europea</b> .....	34
<i>2.2.1 Green 10, aperta, non verticistica e vicina al potere</i> .....	34
<i>2.2.2 European Round Table for Industry, il fondatore ombra della Comunità europea</i> .....	37
<b>3. Il regolamento UE 1991/2024, un compromesso storico impopolare</b> .....	41
<b>3.1 Normativa quadro UE in materia di preservazione e ripristino del patrimonio naturale</b> .....	45
<i>3.1.1 Indirizzi generali e tipologie regolamentari delle direttive Natura</i> .....	45
<i>3.1.2 Principi fondamentali e deroghe regolatorie di Natura 2000, polmone verde d'Europa</i> .....	46
<i>3.1.3 Purezza dei bacini idrografici, principio di responsabilità ambientale e regolamentazione sostenibile dell'economia marittima</i> .....	48
<i>3.1.4 Alle radici dell'incertezza attuativa della normativa europea: forma, requisiti istitutivi e sussidiarietà ritorta</i> .....	51
<b>3.2 Obiettivi e modalità attuative della Nature Restoration Law</b> .....	57
<b>3.3 Luoghi, tempi e strumenti dell'azione di lobbying dietro il regolamento (UE) 1991/2024</b> .....	59

3.3.1	<i>Processo partecipativo e strategia di pressione a bassa intensità</i>	59
3.3.2	<i>Le analogie strategiche nelle fasi di face-to-face e coalition building</i>	62
3.3.4	<i>La fallimentare comunicazione anti-NRL, un'estemporanea, obsoleta e disinformativa appendice alla strategia istituzionale</i>	69
3.3.5	<i>Le chiavi del successo ambientalista: coinvolgimento dal basso, duttilità mediale, autorevolezza scientifica</i>	71
3.4	<b>Lobbying o non lobbying? L'inchiesta del <i>De Telegraaf</i> sui fondi LIFE, tra inesattezze, parzialità e conflitti d'interesse non dichiarati</b>	74
	<b>Conclusioni - Un superamento della dittatura delle minoranze?</b>	79
	<b>Bibliografia</b>	82
	<b>Sitografia</b>	101

## Introduzione

### Perché è importante occuparsi di lobbying? Radici del fenomeno e forma attuale

Se si desidera comprendere approfonditamente il funzionamento delle moderne democrazie, è insufficiente limitarsi all'analisi del loro apparato istituzionale. Quest'ultimo, difatti, si aggiorna a intervalli periodici secondo l'espressione di preferenza dei cittadini-elettori che, in condizioni di reciproca parità, rappresentano il primo nodo decisionale del sistema<sup>1</sup>, ma consta anche della continua interazione con altri centri di influenza informali che, nell'ottica di una dispersione dei poteri figlia della volontà di non ricadere in esperienze autoritarie famigliari alla storia di molti Stati, sono investiti dell'onere di sorvegliarne la condotta. Questa prerogativa si estrinseca in chiave divulgativa nel caso della stampa, in particolare quella d'inchiesta, laddove fonti di rango costituzionale e un'affermata giurisprudenza<sup>2</sup> ne segnalano il ruolo di «cane da guardia» contro abusi di potere e fenomeni corruttivi. Ma esiste anche un secondo canale, meno noto e perciò spesso associato erroneamente a pratiche illecite, grazie al quale imprese private, organizzazioni della società civile e singoli cittadini possono esercitare un'attività di pressione sul decisore pubblico al fine di renderlo *accountable* rispetto a una questione di proprio interesse, con lo scopo ultimo di trarre un vantaggio diretto o evitare uno svantaggio<sup>3</sup>. Questa attività è nota come lobbying.

Tale pratica vanta una storia molto antica. I primi casi documentati risalgono ai *libelli*, documenti usati originariamente da Cesare come mezzo di comunicazione ufficiale con i suoi luogotenenti e i grandi proprietari terrieri delle province assoggettate<sup>4</sup>. Nel secolo successivo, vennero convertiti in vere e proprie petizioni rivolte da funzionari imperiali e semplici sudditi ai procuratori dell'impero, che potevano scegliere se accoglierle, e riservare loro una risposta in forma scritta o orale, o semplicemente lasciarle inevase<sup>5</sup>. La varietà del loro contenuto, che poteva spaziare da dispute per il tracciamento di un confine, richieste di esenzione individuale o promozione, fino a semplici litigi tra privati individui, era seconda forse solo alla loro quantità durante l'Alto Impero, tanto da spingere Diocleziano a costituire una carica preposta, il *magister a libellis*, e un registro storico<sup>6</sup>. L'apertura dell'amministrazione romana alle rimostranze popolari si rivelò particolarmente proficua, dal momento che le pronunce del *magister* costituirono un

---

<sup>1</sup> Secondo una definizione minima e piuttosto condivisa del dizionario online Treccani, 2025.

<sup>2</sup> In ambito comunitario, la tutela della figura del giornalista d'inchiesta è rinvenibile nel combinato disposto dell'art.10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con le sentenze, tra le più significative ma non uniche, *Sunday Times (I) v. United Kingdom* del 26 aprile 1979 (n. ric. 6538/74), *Dupuis and Others v. France* del 7 giugno 2007 (n. ric. 1914/02), *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* dell'8 novembre 2016 (n. ric. 18030/11), *Big Brother Watch and Others v. United Kingdom* del 25 maggio 2021 (n. ric. 58170/13, 62322/14 e 24960/15). Nell'ordine, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo restringe il margine di apprezzamento dei singoli Paesi membri in materia di libertà di stampa, tutela il diritto di accesso e pubblicazione di documenti riservati qualora contenenti informazioni di pubblico interesse, ed estende la nozione di *watchdog* anche ai blogger non iscritti all'albo.

<sup>3</sup> Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p.11.

<sup>4</sup> Kallmes K., *Petitions in the Epigraphic Record: Development of the Legal Order outside of the Imperial Hierarchy*, University of North Carolina, 2017, p.3.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp.3-4.

prezioso supporto interpretativo a disposizione dei giudici per elaborare sentenze e nuove norme<sup>7</sup>.

In epoca medioevale, la rappresentanza degli interessi cominciò a strutturarsi secondo logiche collegiali attraverso la formazione di gilde, associazioni di lavoratori composte dalle categorie professionali più dinamiche e in ascesa del proprio tempo<sup>8</sup>. Sorte nell'XI secolo con la promessa di garantire a chi ne faceva parte protezione in cambio del pagamento di una gabella, le gilde medioevali divennero rapidamente società di lobbying *ante-litteram* e veri e propri istituti di avviamento alla carriera politica dei loro membri più ambiziosi: a Londra, le compagnie di Livrea penetravano le principali istituzioni finanziarie, mentre i mercanti sul fiume Senna avevano ottenuto dal Re l'autorità per occuparsi della criminalità minuta e stabilire le razioni di sale e grano da distribuire in città<sup>9</sup>. A metà del XIV secolo, la Lega anseatica riuniva più di duecento città commerciali situate in Europa settentrionale, mentre le gilde fiorentine godevano di una rappresentanza permanente nel consiglio comunale<sup>10</sup>. Nonostante i lavoratori meno specializzati ne rimasero lungamente esclusi, queste formazioni civiche rappresentarono una delle prime cause di trasmissione di autorità al di fuori dei centri di potere tradizionali nel Vecchio Continente.

Nonostante casi tanto risalenti, il termine lobbying compare per la prima volta in forma scritta solamente nel 1553. Deriva etimologicamente dal latino *laubia* (traducibile con loggia, vestibolo) e indicava un luogo coperto, presente nei monasteri, nel quale poter passeggiare. Nel 1575, definiva un corridoio con funzione di anticamera d'attesa, mentre nel linguaggio nautico coevo si usava per descrivere l'appartamento o il corridoio situato nella parte anteriore della nave sotto il cassero<sup>11</sup>. Entra a far parte del linguaggio politico solo negli anni '30 del XVII secolo, per indicare l'ampio ingresso della Camera dei Comuni, mentre risale alla fine del XVIII la sua connotazione degli agenti che affollavano gli atri delle assemblee legislative statunitensi<sup>12</sup>, finendo per estendersi nel 1832 anche all'opera di persuasione che questi inediti professionisti esercitavano sui decisori politici<sup>13</sup>.

Il lobbying trova una tutela, tacita o esplicita, in tutti gli ordinamenti delle moderne democrazie liberali<sup>14</sup>, in quanto strumento partecipativo insostituibile al servizio degli *stakeholder* per informare la classe dirigente su caratteristiche, interessi e vulnerabilità del proprio settore di competenza, limitando l'asimmetria informativa e l'arbitrarietà tipiche dell'agire politico contemporaneo, cui è richiesto di intervenire in ambiti così vasti e disparati da rendere impossibile non solo una conoscenza diffusa, ma anche un puntuale e autonomo approfondimento sulle materie di discussione<sup>15</sup>. La sua centralità strategica

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>8</sup> Cartwright M., *Medieval Guilds*, in *World History Encyclopedia*, 2018.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

*Ibidem*.

<sup>11</sup> Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., p.17.

<sup>12</sup> Online Etymology Dictionary, 2025.

<sup>13</sup> Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., p.17.

<sup>14</sup> OECD, *Lobbying in the 21<sup>st</sup> Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Parigi, 2020.

<sup>15</sup> Panarari M., *La credibilità politica – Radici, forme, prospettive di un concetto inattuale*, Marsilio, Venezia, 2020, pp.20-22. Come indagherà la successiva rassegna della letteratura (par.1.2.1), anche gli

per attori privati e pubblici è testimoniata dalla crescita lineare nei budget e nel personale destinato, limitatamente alle aree geografiche per le quali si dispone di serie complete e fonti autorevoli: nella finestra 2013-2024, l'ammontare annuo dell'investimento privato in lobbying negli Stati Uniti ha fatto registrare un aumento del 4%, toccando i \$ 4.4 miliardi e raggiungendo il picco massimo dall'inizio delle rilevazioni (1998), con l'unica eccezione del quadriennio di crisi scaturita dall'esplosione della bolla dei mutui subprime. Il numero di lobbisti registrati è lievitato di 1.000 unità, portandone il totale oltre i 13.000<sup>16</sup>. Un trend analogo è osservabile in Unione europea dove, dall'istituzione del Registro per la trasparenza nel 2011, aziende, società di lobbying ed enti del terzo settore registrati sono quasi triplicati, passando dai poco più di 5.000 della prima rilevazione annuale agli oltre 13.000 nel 2024, potendo contare su un vertiginoso numero di 29.000 impiegati attivi presso le istituzioni comunitarie<sup>17</sup>. Molto più frammentate sono le informazioni in merito alle risorse investite, tanto per la natura volontaria dell'iscrizione al Registro quanto per la facoltà, prevista a partire dal mese di settembre 2021 e riservata a tutte le società senza scopo commerciale, di non specificare il budget destinato ad attività di lobbying<sup>18</sup>. La normativa europea delega alle singole aziende la responsabilità di autocollocarsi in una o nell'altra categoria, senza prevedere alcun processo di verifica istituzionale, e richiede alle entità non commerciali, quali organizzazioni non governative e think-tank, la sola presentazione del bilancio e dei principali finanziatori. Ciononostante, alcune stime interessanti emergono da uno studio congiunto di LobbyControl e Corporate Europe Observatory, le quali individuano 162 società registrate con un budget annuo in lobbying superiore al milione di euro per l'anno appena trascorso<sup>19</sup>. Complessivamente, la spesa in rapporti istituzionali nell'Unione si attesterebbe su € 1.3 miliardi, provenienti per la gran parte da società con scopo commerciale e loro sussidiarie<sup>20</sup>.

Lo sviluppo rapido e diffuso del fenomeno lobbistico registrato negli ultimi due decenni deve esser fatto risalire principalmente a due fattori: da un lato, la diffusione pervasiva dei *social media*, le cui economicità e immediatezza hanno offerto ampia visibilità a figure fino ad allora prive delle risorse e dei contatti istituzionali richiesti per esercitare una pressione diretta, come i lobbisti civici<sup>21</sup>; dall'altro, l'intera categoria professionale ha saputo evolversi, cavalcando l'ascesa di settori economici altamente innovativi e di

---

attori istituzionali possono cogliere i supporti informativi forniti dalle società di consulenza come opportunità per assumere decisioni più mirate e potenzialmente profittevoli sul versante elettorale, sovvertendo l'attività di lobbying dalla sua classica nozione di strategia di pressione al cosiddetto «sussidio legislativo», un'assistenza d'ufficio permanente che riduce i costi amministrativi, temporali e cognitivi tipici delle analisi d'impatto. Fonte; Hall R.L., Deardorff A.V., *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 1, 2006, pp.69-84.

<sup>16</sup> OpenSecrets, 2024. Le cifre sono aggiustate secondo l'inflazione.

<sup>17</sup> Transparency Register Management Board, *Annual report on the functioning of the Transparency register*, 2025.

<sup>18</sup> Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 su un registro per la trasparenza obbligatorio, allegato I, in GU L 207, 11/6/2021, pp.1-17.

<sup>19</sup> LobbyControl e Corporate Europe Observatory, *The EU's lobby league table: Tech, Banking, Energy, Chemicals dominate*, 2025.

<sup>20</sup> LobbyControl, *Lobbyreport*, 2024.

<sup>21</sup> Widner K., MacDonald M., Gunderson A., *Lobbying Inside (and) Out: Interest Group Behaviour on Social Media*, APSA Preprints, Washington, 2020, pp.25-27.

elevato interesse pubblico. Si pensi nello specifico al settore della *green economy*: secondo il più recente aggiornamento pubblicato dal London Stock Exchange Group, la capitalizzazione mondiale delle aziende attive nell'economia ecologica è passata da uno a sette trilioni nella finestra 2010-2024, generando più del doppio dei dividendi e un tasso di crescita composto<sup>22</sup> anno su anno del 13,8%, secondo solo alla produzione tecnologica. La curva di crescita nel valore di questo mercato è superiore alla media aggregata del resto del listino mondiale, facendo registrare performance migliori di rami consolidati come salute, servizi ed energia<sup>23</sup>. Parallelamente alla sua espansione finanziaria, questa realtà ha incrementato il budget destinato all'attività di lobbying nelle regioni già prese in riferimento per la loro completezza di dati, gli Stati Uniti e l'Unione Europea, ma, come si avrà modo di osservare nel paragrafo successivo, i maggiori investimenti hanno sortito effetti normativi diametrali, che troveranno una parziale spiegazione in fattori storici e culturali.

Questa breve premessa di carattere generale vuole aiutare il lettore a comprendere le ragioni dietro alla scelta del lobbying come soggetto del presente lavoro scientifico. Come si è avuto modo di accennare in queste poche righe, tale attività ha risposto a un'esigenza di democrazia espressa a più riprese nella storia umana, ha accompagnato e contribuito alla maturazione dell'identità politica delle prime forme di ceto medio, ha tratto nuova linfa dalla nascita di strumenti comunicativi e versanti economici senza precedenti. Come si può immaginare, una trattazione del fenomeno nel suo insieme richiederebbe molto più tempo e spazio di quanto concesso in questa sede. L'obiettivo di chi scrive si concentrerà dunque su un approfondimento ristretto all'ambito della già citata *green economy*, scelta per la sua crescente centralità sul mercato e nel dibattito pubblico mondiale, entro il peculiare contesto europeo, dove aziende e società impegnate nella transizione ecologica registrano una maggior considerazione e apertura politica che nel resto del mondo, a fronte di budget estremamente limitati. Esplorate le ragioni storiche che collegano la fondazione stessa dell'Unione Europea all'impegno ambientalista, seguono una disamina della letteratura in materia di teoria della dipendenza dalle risorse e la presentazione delle ipotesi di ricerca, la cui validità sarà oggetto di verifica attraverso un caso di lobbying recentemente concluso, di cui saranno esposti attori, strategie ed esiti nei capitoli a seguire. In chiusura di capitolo, si ripercorrono gli stadi evolutivi della normativa di specie e viene offerta una panoramica generale sui principali portatori di interesse dei due schieramenti, con una comparazione dei bilanci pubblicati per chiarirne le risorse a disposizione.

---

<sup>22</sup> Indicato in lingua inglese dall'acronimo CAGR (*compound annual growth rate*), consente di conoscere il ritmo medio al quale un certo valore è cresciuto nel tempo, e si calcola come il rapporto percentuale tra quotazione iniziale e quotazione finale del bene o titolo in questione.

<sup>23</sup> London Stock Exchange Group, *Investing in the green economy*, 2024.

# 1.

## 1.1 L'Occidente a due velocità

Nel paragrafo precedente, si è introdotto il tema di un'espansione del green lobbying negli Stati Uniti e in UE, anticipando impatti di policy profondamente diversi tra le due realtà. Occorre precisare come, al momento della redazione di questo testo, manchi un resoconto comprensivo e sistematico del numero di leggi approvate grazie a un contributo decisivo delle lobby green nei due Paesi. A fronte di ciò, se si adotta una comparazione delle principali politiche di specie condotte ai massimi livelli amministrativi, il Governo USA e la Commissione europea, in un periodo di tempo ragionevolmente lungo e recente come gli ultimi dieci anni, ci si rende immediatamente conto dell'opposta sensibilità politica in merito a misure di contrasto ai cambiamenti climatici. Tali divergenze si verificano in contesti con un'analoga crescita nella spesa erogata e nel personale impiegato dai gruppi di pressione ecologisti, e tenendo conto di rapporti di forza ugualmente svantaggiosi con l'industria tradizionale. Dunque, a parità di condizioni- un settore lobbistico in ascesa, che deve competere con realtà radicate e più ricche – il *green lobbying* attiva, a seconda del territorio, una rappresentanza istituzionale diversa. I dati riportati di seguito ne forniscono una dimostrazione.

### 1.1.1 Gli Stati Uniti nel segno della continuità (a)politica: tra il revisionismo di Trump e l'equilibrismo di Biden

Oltreoceano, il database fornito da OpenSecrets, un'organizzazione no-profit divenuta il punto di riferimento nella ricerca e pubblicazione del flusso di affari del lobbying statunitense, distingue tra 144 categorie professionali e ambiti d'interesse nell'economia statunitense, riportando due voci salienti per la presente ricerca: ambiente ed energia rinnovabile. La prima ha segnato una spesa in rapporti istituzionali eccedente i \$ 34 milioni nel 2025, un dato più che raddoppiato in dieci anni, mentre la seconda cuba poco meno di \$ 83 milioni, quadruplicando il suo valore rispetto al 2015. Insieme, possono contare su 403 finanziatori e 1.349 lobbisti registrati, in aumento del 50% rispetto alla medesima finestra temporale presa in analisi<sup>24</sup>. Una crescita considerevole, che viene però letteralmente fagocitata dalle cifre dei settori ad alto impatto ambientale: prendendo in considerazione le tre attività dell'economia statunitense che nel 2022 hanno prodotto più emissioni di CO<sub>2</sub>, ovvero lo sfruttamento di combustibili fossili, la produzione di cemento e quella di ferro e acciaio<sup>25</sup>, la loro spesa aggregata in lobbying nell'anno appena trascorso ammonta a \$ 291 milioni (rapporto 3:1), con 524 clienti e 1.646 lobbisti registrati<sup>26</sup>. Un divario finanziario che si è tradotto in peso politico: dopo l'adesione all'Accordo di Parigi e l'apertura di un ciclo di transizione ambientale sotto la presidenza Obama, l'insediamento della prima amministrazione Trump ha condotto alla firma di 210

---

<sup>24</sup> <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries?cycle=2025> [sito di OpenSecrets].

<sup>25</sup> United States Environmental Protection Agency (EPA) *Inventory of US Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2022*, 2024, ES-9.

<sup>26</sup> <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries?cycle=2025> [sito di OpenSecrets]. A causa della diversa tassonomia del tessuto produttivo statunitense rispetto al report dell'EPA, sono state prese in esame *Real Estate* al posto di *Cement Production*, e *Steel Production* in sostituzione di *Iron and Steel Production*.

“rollbacks<sup>27</sup>” tra ordini esecutivi, abrogazione di leggi esistenti e riforme più organiche<sup>28</sup>. Anche la divulgazione scientifica ha subito profondi contraccolpi: si stima che, tra 2017 e 2021, si siano verificati 154 casi documentati di censura federale, attraverso la rimozione, dai portali ufficiali di venti dipartimenti, di prove della correlazione tra cambiamenti climatici e rischi per la salute umana<sup>29</sup>. Attraverso un ordine esecutivo emanato nel giugno 2019, circa un terzo dei membri di comitati scientifici federali è stato ufficialmente sospeso o trasferito, venendo sostituito da rappresentanti del mondo produttivo. Il governo non ha mancato di esercitare una costante pressione sulle agenzie federali per ridurre gli investimenti sulla ricerca scientifica, fermandosi solo dinanzi al diniego del Congresso, che ha concluso la legislatura persino con un incremento dei fondi destinati<sup>30</sup>. Queste policy sono state accompagnate da dichiarazioni pubbliche volte a ridimensionare, mistificare e talora negare la gravità dei cambiamenti climatici e l’urgenza di interventi politici volti ad arginarne gli effetti più dirompenti<sup>31</sup>. Famigerato il commento rilasciato ai giornalisti riguardo le considerazioni finali del *Fourth National Climate Assessment*, alle quali il presidente semplicemente dichiarò di «non credere».

Il ritorno alla Casa Bianca dei Democratici nel 2021 ha senz’altro significato un parziale cambio di paradigma, che ha tuttavia dovuto bilanciare i proclami della vigilia elettorale con gli interessi dell’industria tradizionale: nei suoi primi due anni di mandato, il presidente Biden ha difatti approvato 6430 permessi per la trivellazione di gas e petrolio su suolo pubblico, eguagliando il suo predecessore nello stesso periodo considerato<sup>32</sup>, e ha avviato la realizzazione di 17 grandi infrastrutture per lo sfruttamento dei combustibili fossili, sospettate di essere responsabili, nel lungo termine, di una mole di emissioni superiore a quelle prevenute dall’*Inflation Reduction Act (IRA)*<sup>33</sup>, l’ampia riforma volta a incentivare l’investimento sulle fonti rinnovabili. Queste misure, unite al fallimentare tentativo di ridurre le emissioni di diossido di carbonio prodotte dalle centrali elettriche, ostacolato dalla pronuncia sul caso *West Virginia v. Epa* di una Corte Suprema a maggioranza repubblicana<sup>34</sup>, restituiscono alla Storia una presidenza mai realmente intenzionata a convertire i fondamentali pilastri su cui poggia l’economia interna. I crediti d’imposta per l’acquisto di elettrodomestici a basso consumo energetico, l’installazione

---

<sup>27</sup> Secondo la definizione fornita dal gruppo di ricerca autore dello studio citato nella nota seguente, il “rollback” costituisce una politica pubblica potenzialmente capace di erodere le condizioni di uno o più dei seguenti indici: ambiente, salute pubblica, normativa in materia ambientale e contrasto ai cambiamenti climatici.

<sup>28</sup> Barnosky C., *et alii*, *Reversing Trump Environmental Rollbacks: a 100 Day Analysis on the Biden’s Administration Reversals*, UC Berkley School of Law, maggio 2021.

<sup>29</sup> Webb R.M., Kurtz L., *Politics v. Science: How President Trump’s war on science impacted public health and environmental regulation*, 188, 22, 2022, pp.65-80.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> <https://reports.blm.gov/reports/AFMSS> [sito del Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior].

<sup>33</sup> Wolf S., *et alii*, *Out-Polluting Progress: Carbon Emission from Biden-Approved Fossil Fuel Projects Undermine CO2 Cuts From Inflation Reduction Act*, Center for Biological Diversity, novembre 2023.

<sup>34</sup> In particolare, la Corte ha espresso parere contrario all’autorità dell’Agenzia per la Protezione dell’Ambiente (EPA) di stabilire nuovi livelli interni sulle emissioni, fornendo una discutibile interpretazione riduttiva di quanto disposto nel Clean Air Act.

di pannelli fotovoltaici e il passaggio alla mobilità elettrica<sup>35</sup> hanno certamente educato il cittadino statunitense a scelte ambientalmente consapevoli, ma si scontrano con il bilancio di un'industria pesante che inquina complessivamente più di quattro anni prima<sup>36</sup>, segnalando una resistenza al cambiamento che meriterà un approfondimento a breve.

### 1.1.2 L'avanguardismo ambientale dell'Unione europea

Nel Vecchio Continente, le già citate facoltatività dell'iscrizione al Registro per la trasparenza e segnalazione del budget stanziato in lobbying per le società non-commerciali permettono di ricostruire la curva di spesa solo in modo parziale, senza includere quelle organizzazioni non governative ed entità civiche che comunque ne hanno storicamente costituito una voce minoritaria<sup>37</sup>. Peraltro, in assenza di dati aggregati per categoria, in questo caso azione pro/contro l'ambiente, le società oggetto d'esame sono selezionate sulla base del proprio impegno politico, e rientrano nella presente stima solo quelle che hanno esercitato attivamente almeno cinque azioni di pressione su politiche europee a contenuto ambientale. Nel caso, non infrequente, di stime finanziarie non puntuali, viene preso in considerazione l'estremo superiore della forbice<sup>38</sup>. Dati questi criteri, e tenuto fermo il medesimo intervallo temporale analizzato per gli Stati Uniti, emergono informazioni interessanti: le aziende rilevanti sono appena quattro, EDP<sup>39</sup> (Portogallo), E.ON (Germania), SmartEN (Belgio) e Gas Distributors for Sustainability – GD4S (Belgio)<sup>40</sup>; le prime due si configurano come società operanti nel settore dei servizi pubblici, le altre invece rientrano tra le associazioni di categoria nel campo energetico. Ciascuna di esse ha rafforzato il proprio investimento in affari istituzionali a Bruxelles dal 2015, per un totale che è passato dagli iniziali € 2,385 milioni ai € 4 dell'anno appena concluso<sup>41</sup>. Se si estende, con la dovuta cautela, questo trend alle numerose realtà con scopi analoghi ma budget e incidenza inferiori, se ne può dedurre come, pure in Europa, il lobbying sia un'attività professionale sempre più strategica anche per i portatori di interessi green. Sul versante dell'industria tradizionale, si contano ben dieci società rilevanti, sono principalmente attive nei settori chimico, energetico e metallurgico, e investono € 24,7 milioni nel 2024 (rapporto 6:1)<sup>42</sup>. Eppure, diversamente dal partner americano, le due Commissioni in carica in questo arco temporale, Juncker e Von der Leyen I, si sono distinte come quelle storicamente più riformiste ai sensi di un contrasto ai cambiamenti climatici.

L'esecutivo presieduto dall'ex primo ministro lussemburghese ha conseguito i traguardi più significativi in ambito di sostenibilità energetica. Nel mese di febbraio 2015, in

---

<sup>35</sup> Louvin R., *An assessment of the Biden Presidency's climate policy*, in *DPCE Online*, 67 (SP3), 2024, pp.429-434.

<sup>36</sup> Wolf S., *et alii*, *Out-Polluting Progress: Carbon Emission from Biden-Approved Fossil Fuel Projects Undermine CO2 Cuts From Inflation Reduction Act*, Center for Biological Diversity, novembre 2023.

<sup>37</sup> Secondo i dati consultabili nel medesimo Registro per la trasparenza e su LobbyFacts fino al 2019.

<sup>38</sup> La metodologia è tratta dalla pubblicazione scientifica di Errichiello G., Falcone P.M., Popoyan L., *Navigating climate policy: The influence of lobbying trends and narratives in Europe*, in *Environmental Science & Policy*, 163, 2025, s.i.p.

<sup>39</sup> Rintracciabile dal 2022 come Energias de Portugal.

<sup>40</sup> Iscritta nel Registro dal 2018.

<sup>41</sup> <https://www.lobbyfacts.eu/search-all> [sito di LobbyFacts].

<sup>42</sup> *Ibidem*.

conformità alle linee guida presenti nel già approvato quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima<sup>43</sup>, la commissione Juncker vara difatti la nuova e ambiziosa strategia energetica dell'Unione, articolata in cinque pilastri interconnessi e attuata in pacchetti legislativi complementari lungo tutto il corso della legislatura<sup>44</sup>. Per incoraggiare la costituzione di un mercato europeo integrato dell'energia elettrica, nel 2016 viene adottato un regolamento sulla redazione e diffusione di statistiche comparabili sui prezzi di gas naturale ed elettricità tra i diversi Paesi membri<sup>45</sup>, mentre l'anno successivo si estende l'elenco dei progetti di pubblico interesse, infrastrutture chiave per la produzione di energia realizzate con i finanziamenti del programma *Connecting Europe Facility* (CEF) e del fondo europeo per gli investimenti strategici. Nello stesso anno, la Commissione stabilisce nuove procedure di verifica per la conformità ambientale di impianti di riscaldamento e raffreddamento degli interni<sup>46</sup>, pubblica linee guida sull'autodisciplina dei produttori, e revisiona la direttiva sull'efficienza energetica<sup>47</sup>. Sul fronte della mobilità, il 2019 segna invece l'entrata in vigore di due regolamenti e una direttiva<sup>48</sup>. Grande rilievo viene riconosciuto anche a ricerca scientifica e innovazione, promosse nell'aggiornamento dello *strategic energy technology (SET) plan* e nell'alleanza europea sulla creazione di una catena di produzione interna per le batterie, e all'influenza geopolitica verso i partner terzi, attraverso una verifica dei contratti di fornitura tra Stati membri e Paesi extraeuropei precedente alla loro firma, e una proposta di estensione della direttiva sul gas ai produttori stranieri di condutture<sup>49</sup>.

A fronte di questi pur incoraggianti progressi, la politica ambientale europea compie un vero salto di qualità, per vastità d'azione e organicità strategica, sotto la prima Commissione a guida Von der Leyen, per merito principalmente dello strumento comprensivo di tutte le misure già adottate o previste per il prossimo futuro, il *Green Deal*. Varato nel 2019 in attuazione all'Accordo di Parigi, presenta l'obiettivo ultimo di rendere l'Unione un territorio climaticamente neutro entro il 2050, favorendo la

---

<sup>43</sup> Il quadro 2030 stabilisce tre obiettivi chiave da raggiungere entro la sua scadenza: una riduzione di almeno il 40% nelle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990; una quota di mercato minima del 27% prodotta da fonti rinnovabili; un incremento dell'efficienza energetica non inferiore al 27%. Fonte: nota di trasmissione sulle conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 ottobre 2014.

<sup>44</sup> Bassot E., Hiller W., *The Juncker Commission's ten priorities – an end-of-term assessment*, European Parliamentary Research Service, 2019.

<sup>45</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2016/1952 del 26 ottobre 2016 relativo alle statistiche europee sui prezzi di gas naturale ed energia elettrica e che abroga la direttiva 2008/92/CE, in OJ L 311, 17/11/2016, pp.1-12.

<sup>46</sup> Il progetto di riforma ricevette attenzione per la prima volta nella comunicazione della Commissione *Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019*, 30 novembre 2016, COM (2016) 773, per poi essere implementato nella direttiva (UE) 2018/844 del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in OJ L 156, 19/6/2018, pp.75-91.

<sup>47</sup> Nel dettaglio, la direttiva (UE) 2018/2002 di Parlamento europeo e Consiglio prevede un innalzamento dell'efficienza energetica nell'Unione al 32,5% entro il 2030.

<sup>48</sup> I regolamenti (UE) 2019/631 e 2019/1242 fissano rispettivamente nuovi limiti sulle emissioni in CO<sub>2</sub> di automobili, furgoni e, per la prima volta, veicoli pesanti, mentre la direttiva (UE) 2019/1161 contiene incentivi per l'acquisto di auto pulite.

<sup>49</sup> Bassot E., Hiller W., *The Juncker Commission's ten priorities – an end-of-term assessment*, European Parliamentary Research Service, 2019.

realizzazione di una crescita economica sostenibile<sup>50</sup>. Il Green Deal europeo consta di 17 pilastri, ereditati dagli obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti dall'ONU, entro cui confluiscono ben 154 missioni, con annessi target quantificabili. Poco più della metà di questi sono prescritti in regolamenti e direttive, risultando il loro raggiungimento entro il 2030 legalmente vincolato. Secondo un primo bilancio pubblicato a metà 2024, 96 missioni procedono secondo l'iter previsto, nonostante solo un terzo di queste rispettando le scadenze programmate. Ciononostante, ancor prima di raggiungere la metà del suo ciclo normativo, sono già diversi gli effetti positivi misurabili: giusto per fornire due esempi, le emissioni di gas serra diminuiscono costantemente, specialmente in settori chiave quali energia e industria, mentre l'incremento nella quota di rifiuti riciclati e nei processi di produzione sostenibile riducono sprechi e dipendenza economica da risorse limitate, avvicinando tangibilmente il passaggio definitivo a un'economia completamente circolare<sup>52</sup>.

### 1.1.3 La transizione ecologica come architrave dell'identità europea

La rapida panoramica fornita sull'ultimo decennio di politiche ambientali euro-statunitensi permette a chi legge di inquadrare sommariamente la profonda diversità d'approccio tra due potenze occidentali, tra loro alleate, rispetto a una delle più rilevanti frontiere della contemporaneità politica. Appurato come il fattore economico non spieghi in alcuno modo questa divaricazione, l'ambizione del presente lavoro di tesi mira a individuare le reali cause dietro a una tanto diversa ricettività di quella che a tutti gli effetti è ritenuta un'urgenza esistenziale dalla comunità scientifica globale<sup>53</sup>.

Se ne individuano tre degne di riflessione: la prima, e più facilmente intuibile, è la cultura politica al fondamento delle due regioni geografiche. A partire dagli anni '90 del secolo scorso, il Congresso statunitense è caduto vittima di una polarizzazione progressiva e asimmetrica, nella misura in cui è dipesa prevalentemente da uno slittamento verso destra del partito repubblicano che, attraverso un'erosione delle buone pratiche istituzionali, di tattiche parlamentari spregiudicate e un uso senza precedenti dell'ostruzionismo in Senato<sup>54</sup>, ha di fatto completamente vanificato il lavoro di revisione della normativa

---

<sup>50</sup> Marelli L., *et alii*, *Delivering the EU Green Deal – progress towards targets*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2025, pp.1-17.

<sup>51</sup> Per evitare che il presente lavoro si trasformi in un approfondimento monografico su tale riforma, in questa sede ci si limiterà ad accennarne la struttura di fondo e i progressi già rilevabili, senza entrare nel merito dei singoli provvedimenti.

<sup>52</sup> Marelli L., *et alii*, *Delivering the EU Green Deal – progress towards targets*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2025, pp.1-17.

<sup>53</sup> Per un'illustrazione scientificamente attendibile e aggiornata dei principali fattori di rischio su salute umana e benessere economico determinati dai cambiamenti climatici, World Health Organization, *Climate change and health vulnerability and adaptation assessment*, Ginevra, 2021; Bartlett VL, *et alii*, *Published research on the human health implications of climate change between 2012 and 2021: cross sectional study*, in *BMJ Medicine*, 3,1, 2024, s.i.p.; World Economic Forum, Oliver Wyman, *Quantifying the Impact of Climate Change of Human Heart*, 2024; Romanello M., *et alii*, *The 2024 report of the Lancet Countdown on health and climate change: facing record-breaking threats from delayed action*, in *The Lancet*, 404, 10465, pp.1847-1896.

<sup>54</sup> Klyza C.M., Sousa D.J., *American Environmental Policy: beyond gridlock x*, MIT Press, Cambridge, 2013, pp.285-287.

ambientale. Gli ultimi aggiornamenti in materia, salvo rare eccezioni<sup>55</sup>, risalgono a un pacchetto di dodici leggi varato nel corso degli anni '70, grazie a un consenso bipartisan dovuto all'esplosione di una sensibilità ambientale nata in risposta ai crescenti livelli di inquinamento e attività industriale nel Paese, nonché ad alcuni disastri ecologici capaci di segnare profondamente l'opinione pubblica dell'epoca<sup>56</sup>. Oltre alla già citata emersione di un feroce bipolarismo, la successiva stagnazione legislativa può essere motivata dalla forte natura redistributiva alla base dell'azione ambientale, storicamente invisata al produttivo contribuente americano<sup>57</sup>, ma anche con una diffusa incapacità della classe dirigente di individuare risposte adeguate a sfide rese più tecnicamente complesse e trasversali dalla globalizzazione delle economie nazionali<sup>58</sup>. Ciò si aggiunge all'eccessivo affidamento fatto dai diversi presidenti all'EPA, incaricato di condurre un'iniziativa ambientale complementare e talora sostitutiva a quella del Congresso, e capace di varare solo poche e ristrette misure per la sistematica carenza dei finanziamenti che gli vengono erogati proprio dall'assemblea<sup>59</sup>. Polarizzazione e ostruzionismo, si è detto, hanno costituito la miscela decisiva alla base della «generazione perduta»<sup>60</sup> della battaglia climatica statunitense. Due presupposti semplicemente prevenuti dal funzionamento delle istituzioni europee: l'Unione non ha un'identità statale, è nata - e rimane tutt'oggi - un'organizzazione sovranazionale di scopo, volta a promuovere e attuare un universo di valori e ideali condivisi senza i quali, semplicemente, verrebbe meno la sua stessa ragione d'esistenza. Un'opposizione, anche feroce, è contemplata per ragioni di garanzia democratica, ed esiste sin dal 1994, anno di nascita del primo gruppo sovranista, "Europa delle Nazioni". Tuttavia, sin dalla prima legislatura comunitaria nel 1958, il Parlamento viene regolato secondo una rigida convenzione costituzionale, analoga e più severa dell'italica *conventio ad excludendum*, per effetto della quale i parlamentari europei più

---

<sup>55</sup> Ci si riferisce nello specifico a nuove norme ed emendamenti al *corpus* esistente approvati nella seconda metà degli anni '80, come reazione ai tentativi di smantellamento perpetrati, senza successo, dall'amministrazione Reagan. Fonte: Case D.W., *The Lost Generation: Environmental Regulatory Reform in the Era of Congressional Abdication*, in *Environmental Law & Policy Forum*, 25, 2014, pp.49-99.

<sup>56</sup> Due le circostanze di particolare risonanza: lo spaventoso incendio sul fiume Cuyahoga, descritto in quell'occasione dal settimanale Time come un corso d'acqua che «trasuda anziché scorrere», e l'esplosione di una piattaforma petrolifera situata davanti alle coste di Santa Barbara, che provocò per i successivi undici giorni il riversamento in mare di milioni di litri di petrolio e acque di risulta. Fonti: Coglianese C., *Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environment*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 150, 85, 2001, pp.85-118; Lazarus R.J., *The making of environmental law*, University of Chicago Press, Chicago, 2004, pp.58-59; Binder D., *Perspectives on Forty Years of Environmental Law*, in *Journal of Energy & Environmental Law*, 2012, pp. 143-181.

<sup>57</sup> Lazarus R.J., *A Different Kind of "Republican Moment" in Environmental Law*, *Minnesota Law Review*, 87, 2003, pp. 999-1035; Aagaard S.T., *Environmental Law Outside the Canon*, in *Indiana Law Journal*, 83, 9, 2014, pp. 1239-1298.

<sup>58</sup> Case D.W., *The Lost Generation: Environmental Regulatory Reform in the Era of Congressional Abdication*, in *Environmental Law & Policy Forum*, cit., pp.49-99.

<sup>59</sup> Mintz J.A., *Assessing National Environmental Enforcement: Some Lessons From the United States Experience*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 3, 1, 2013, s.i.p.; Zellmer S., *Treading Water While Congress Ignores the Nation's Environment*, in *Notre Dame Law Review*, 88, 5, 2013, pp. 2323-2328; Case D.W., *Changing Corporate Behaviour Through Environmental Management Systems*, in *William & Mary Environmental Law & Policy Review*, 31, 1, 2006, pp.75-111; Case D.W., *The EPA's Environmental Stewardship Initiative: Attempting to Revitalize a Floundering Regulatory Reform Agenda*, in *Emory Law Journal*, 50, 1, 2001, pp.1-51.

<sup>60</sup> Case D.W., *The Lost Generation: Environmental Regulatory Reform in the Era of Congressional Abdication*, in *Environmental Law & Policy Forum*, cit., pp.49-99.

estremisti sono esclusi da ogni carica rilevante all'interno dell'assemblea<sup>61</sup>. È grazie a questo «cordone sanitario» se i membri della Commissione sono stati sistematicamente espressione di una maggioranza solida e coesa, composta da centristi cristiani, socialisti e liberali, sostenuti secondo necessità da entità minori variabili nel tempo. Ed è sempre a questa ingegneria parlamentare che si devono gli ormai consueti processi di moderazione che attraversano tutte quelle forze radicali animate dall'ambizione di sedere ai principali tavoli decisionali<sup>62</sup>.

Tra i valori e gli ideali non negoziabili rientrano ovviamente l'adesione alla comunità europea e alla moneta unica, la democrazia, il pacifismo, ma anche e sempre di più la tutela del patrimonio naturale, con annesso contrasto ai cambiamenti climatici che ne minacciano la sopravvivenza. Questo si ricollega direttamente alla seconda differenza sostanziale tra i due sistemi, ovvero la già citata identità statale, che fornisce due spiegazioni logicamente consequenziali. Poiché sono espressione dei 27 Paesi membri nel loro insieme, e di nessuno di essi in modo particolare, le istituzioni europee hanno dovuto storicamente perseguire un approccio depoliticizzato e tecnocratico sulle materie di propria competenza - basti pensare alla politica monetaria e, indirettamente, anche a quella economica. La governance ambientale è il frutto della consultazione con panel di ricercatori ed esperti che ne veicolano naturalmente l'evoluzione conformemente a un flusso di dati e ricerche uniformi e attendibili<sup>63</sup>. Si tratta di un approccio non privo di criticità, legate alla natura quasi incontrovertibile, e dunque non democraticamente sindacabile, di questo tipo di conoscenza, che deve essere semplicemente accettata e implementata dai membri dell'Unione<sup>64</sup>. La predeterminazione tecnico-burocratica delle politiche pubbliche europee e la simmetrica dispersione delle sue prerogative tra tre corpi interdipendenti ha da un lato garantito la sedimentazione di un'agenda politica strutturale ai cambi di legislatura<sup>65</sup>, disinnescando quelle estemporanee rivoluzioni di paradigma di cui ampiamente si è trattato nel paragrafo precedente, ma d'altra parte ha anche inevitabilmente condotto al radicamento diffuso di un «deficit democratico»<sup>66</sup> che da tempo ormai attira critiche e dissensi.

Proprio questo problema di legittimità radicato nell'aleatoria natura sovranazionale dell'Unione ha costretto le classi dirigenti succedutesi negli anni a trovare una serie di strumenti politici e ideologici tramite i quali cominciare a costruire una vera e propria cittadinanza europea, percepita dai diversi popoli come e quanto la propria controparte

---

<sup>61</sup> Lupo N., Manzella A., *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, 2024, pp.31-32.

<sup>62</sup> Bardi L., Cellini J., *Interparty Relations in the European Parliament 1952-2024: Between Cooperative and Adversarial Politics*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Bruxelles, 2024, pp.13-48.

<sup>63</sup> Buzogány A., Parks L., Torney D., *Democracy and the European Green Deal*, in *Journal of European Integration*, 47, 2, 2025, pp.135-154.

<sup>64</sup> Machin M., *The European Green Deal and the democratic imagination*, in *Journal of European Integration*, 47, 2, 2025, pp.155-171.

<sup>65</sup> Il presente lavoro di tesi sceglie opportunamente di astenersi dalla discussione dei più recenti risvolti normativi in materia di diritto ambientale comunitario, quali l'introduzione del pacchetto Omnibus volto a snellire le regole sulla sostenibilità d'impresa e la deroga del bando ai motori a scoppio e ibridi, reputandone effetti e conseguenze non sufficientemente maturi per poter essere analizzati con il distacco e l'eshaustività dovuti in una trattazione di questo genere.

<sup>66</sup> Follesdal A., Hix S., *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to majone and moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, 2006, pp.533-562; Michalowitz I., *Analysing structured paths of lobbying behaviour: Why discussing the involvement of 'civil society' does not solve the EU's democratic deficit*, in *Journal of European Integration*, 26, 2, 2004, pp.145-173.

statale. Ne sono un esempio i programmi di mobilità internazionale Erasmus ed Erasmus+ riservati agli studenti universitari, dei quali un'emergente letteratura ha dimostrato la potenzialità nell'accrescere, tra i giovani partecipanti, la percezione di un'identità europea, tanto sotto il profilo cognitivo quanto affettivo, alimentando anche il consenso politico verso istituzioni e strategie comunitarie<sup>67</sup>. Nella stessa direzione si muovono le politiche di coesione, piani d'investimento finalizzati a ridurre le disparità socioeconomiche tra le aree territoriali. All'aumentare della consistenza dei fondi stanziati e del benessere prodotto<sup>68</sup>, si stima una crescita proporzionale nei livelli di fiducia e partecipazione dei residenti interessati<sup>69</sup>, rendendo tale infrastruttura uno dei fattori di maggior peso nella costruzione di un'identità comunitaria. La politica ecologista costituisce un architrave di questa visione a lungo termine: secondo il sondaggio biennale sui cambiamenti climatici condotto dall'Eurobarometro, la sfida ambientale rientra stabilmente tra le prime quattro priorità per più della metà dei rispondenti sin dal 2009; nello stesso anno, un cittadino su cinque riteneva gli stravolgimenti del clima la principale minaccia fronteggiata dall'umanità (+6% nel 2019), mentre quasi l'80% li considera almeno un serio problema<sup>70</sup>. Leggendo il più recente report in materia della banca europea per gli investimenti, si scopre come un plebiscitario 94% degli intervistati ritenga importante che il proprio Paese predisponga una strategia di contrasto ai cambiamenti climatici, mentre la metà reputa questa una priorità assoluta. Diversamente da quanto ci si potrebbe attendere, l'86% si dice fiducioso nella creazione di posti di lavoro e crescita economica durante la transizione, mentre una quota quasi identica prevede che procrastinare l'attuazione di misure green comporterebbe solo maggiori costi in futuro<sup>71</sup>. A fronte di piccole, fisiologiche variazioni d'opinione tra le diverse regioni, consultabili nel documento ufficiale e specchio prevalentemente dell'impatto asimmetrico dei cambiamenti climatici tra Europa settentrionale e meridionale, il quadro appare sufficientemente condiviso e restituisce una cittadinanza consapevole della crisi in atto e desiderosa di una riforma immediata.

Culture politiche e gestione del dissenso parlamentare agli antipodi, una legislazione politicamente neutra e dall'alta specializzazione tecnica come ricaduta obbligata di un circuito istituzionale privo di un'identità definita e consolidata al pari di quelle nazionali, alla cui maturazione potrebbe ancora contribuire la persecuzione di una transizione climatica percepita come prioritaria dai cittadini. Secondo chi scrive, queste spiegazioni rendono più chiare, ma non esauriscono, le ragioni dietro alla peculiare ricettività espressa dall'Unione in materia di tutela ambientale. Consultando una vasta e autorevole letteratura avente a oggetto la correlazione tra risorse finanziarie e tasso di successo nelle

---

<sup>67</sup> Tartaglia S., Inserra C., *International Mobility Programmes, European Identity, and the Satisfaction with EU Policies*, in *Psihologija*, 58, 1, 2025, pp.93-106; Goksu F., *Intercultural Mobility and European Identity: Impact of the Erasmus Exchange Programme in Terms of Cultural Differences*, in *Central European Journal of Communication*, 1, 2020, pp.77-94.

<sup>68</sup> Per la difficoltà nel distinguere nettamente il contributo della politica di coesione europea rispetto ad altre misure sulla crescita locale, il cittadino tende sempre a formare la propria idea sulla base della performance economica complessiva della propria regione.

<sup>69</sup> Capello R., Perucca G., *Cohesion Policy and European identity building: Trust as a mediating element*, in *Regional Science Policy & Practice*, 11, 2019, pp.637-653.

<sup>70</sup> Baiardi D., Morana C., *Climate change awareness: Empirical evidence for the European Union*, in *Energy Economics*, 96, 2021, s.i.p.

<sup>71</sup> European Investment Bank, *2024-2025 EIB Climate Survey*, 2024.

attività di lobbying in Unione europea<sup>72</sup>, è possibile scorgere fonti emergenti che individuano nell'opinione pubblica, e nella stampa in modo particolare, la più efficace matrice in grado di livellare la disparità di mezzi tra lobby tradizionali e green, incrementando significativamente il successo di quest'ultime a Bruxelles. Le pagine seguenti sono dedicate proprio all'esposizione di questa letteratura, a partire dalla quale vengono avanzate le due ipotesi che animeranno tutto il successivo lavoro di ricerca.

---

<sup>72</sup> In particolare, vengono sviscerate la funzione svolta da patrimonio economico e reputazionale nel selezionare le élite partitiche sin dall'emersione della politica di massa, in Ostrogorsky M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, in Scarrow E.S. (a cura di), *Perspectives on Political Parties*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, e Michels R., *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchal Tendencies of Modern Democracy*, (a cura di), Palgrave Macmillan, New York, 1968; il peso della leva finanziaria nel prevedere la capacità d'influenza sul decisore, in Hillman A.J., Withers M.C., Collins B.J., *Resource Dependency Theory, A Review*, in *Journal of Management*, 35, 6, 2019, pp.1404-1427, e Grossman G.M., Helpman E., *Protection for Sale*, in *The American Economic Review*, 84, 4, 1994, pp.833-850, e Gilens M., *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Russell Sage Foundation and Princeton University Press, New York, 2012, e Gilens M., Page B.I., *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*, in *Perspectives on Politics*, 12, 3, 2014, pp.564-581; i canali di sussidio alla politica, in Mullery C.B., Brenner S.N., Perrin N.A., *A structural analysis of corporate political activity*, in *Business & Society*, 34, 1995, pp.147-171, e Blumentritt T.P., Nigh D., *The integration of subsidiary political activities in multinational corporations*, in *Journal of International Business Studies*, 33, 2002, pp.57-77, e Hall R.L., Deardorff A.V., *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 1, 2006, pp.69-84; l'influenza di variabili non economiche, come il rapporto con l'opinione pubblica, la credibilità del lobbista o la sussistenza di un interesse non di dominio pubblico, in Lowery D., Gray V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, in *Political Research Quarterly*, 57, 1, 2004, pp.163-175, e Heinz J.P., et alii, *Inner Circles or Hollow Cores? Elite Networks in National Policy Systems*, in *Journal of Politics*, 52, 1990, pp.339-356, e Heinz J.P., et alii, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1993, e McKay A., *Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success*, in *Political Research Quarterly*, 65, 4, 2012, pp.908-923, e Baumgartner F. R., et alii, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, University of Chicago Press, Chicago, 2009, e Mahoney C., Baumgartner F.R., *Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington*, in *The Journal of Politics*, 77, 1, 2015, pp.202-215; infine, la centralità di risorse immateriali, marcatamente salienza mediatica e congruenza con l'opinione pubblica, per il successo di moderne iniziative di pressione nel Vecchio Continente, in Stevens F., De Bruycker I., *Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union*, in *European Union Politics*, 0, 0, 2020, pp.1-23, e De Bruycker I., Hanegraaff M., *The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union?*, in *European Journal of Political Research*, 63, 2024, pp.26-44, e De Bruycker I., Colli F., *Affluence, congruence, and lobbying success in EU climate policy*, in *Journal of Public Policy*, 43, 2023, pp.512-532, e Dür A., Bernhagen P., Marshall D., *Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?*, in *Comparative Political Studies*, 48, 8, 2015, pp.951-983.

## 1.2 Una dittatura delle minoranze?

L'indagine scientifica sul ruolo che il denaro e il prestigio di un gruppo di pressione rivestono nel plasmare l'agenda pubblica affonda le proprie radici nei padri della sociologia politica. Già Ostrogorskij, osservando dall'interno le dinamiche dei partiti nel Regno Unito e negli USA dell'ultimo ventennio del XIX secolo, descrisse la naturale tendenza di queste formazioni a strutturarsi in macchine burocratiche centralizzate per promuovere la solidarietà tra i suoi membri, regolare la disciplina interna e arginarne il futuro dissenso. In questo modo, pur garantendo al partito la sopravvivenza nel medio termine, se ne affidavano completamente le sorti a un'élite intellettuale ed economica che poteva manipolare l'attribuzione di cariche, informazioni e risorse per soddisfare gli interessi esclusivi del ceto, o gruppo, di provenienza<sup>73</sup>.

Dopo meno di dieci anni, Michels sistematizzò queste spiegazioni nella celebre «legge ferrea dell'oligarchia»<sup>74</sup>, anticipando di mezzo secolo, e per certi versi guidando, le riflessioni in materia della politologia anglosassone.

### 1.2.1 La politica al servizio del miglior offerente: dipendenza economica, strategica, organizzativa

Il primo contributo moderno si deve a Pfeffer e Salancick, autori della fortunata teoria della dipendenza dalle risorse (in inglese Resource Dependency Theory, o RDT), il cui grande merito risiede nella sua vastità di applicazione a qualsiasi ente di diritto privato, ma può adattarsi anche a istituzioni e organizzazioni pubbliche. In breve, per ridurre quanto più possibile l'interdipendenza della propria società verso attori terzi concorrenti, fonte di incertezza per il successo di future strategie, i gruppi dirigenziali dispongono di una serie di strumenti per consolidarne la posizione di mercato, alcuni preminentemente finanziari – fusioni e acquisizioni, joint venture e successioni programmate dell'esecutivo, i principali – altri politici, sotto forma di finanziamenti, direttamente volti a conformare la regolazione secondo i propri interessi<sup>75</sup>.

Sempre in ambito di teoria generale, il modello matematico elaborato da Grossman e Helpman applica i principi della microeconomia al rapporto tra lobby e candidati, nel ristretto merito della politica commerciale: le prime offrono contributi elettorali con la promessa di contenere l'aumento della fiscalità e introdurre nuovi sussidi sulla vendita delle proprie merci, i secondi accettano suddetti incentivi e impostano una politica essenzialmente mercantile. Ne risulta un equilibrio di Nash, dove i contraenti della transazione, classificati come attori perfettamente razionali guidati unicamente dal desiderio di massimizzare i propri interessi, non hanno alcun motivo per modificare unilateralmente la propria condotta: le lobby hanno raggiunto il contesto di mercato a loro

---

<sup>73</sup> Ostrogorsky M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, cit., pp.251-261.

<sup>74</sup> Michels R., *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchal Tendencies of Modern Democracy*, cit., pp.342-357.

<sup>75</sup> Hillman A.J., Withers M.C., Collins B.J., *Resource Dependency Theory, A Review*, in *Journal of Management*, 35, 6, 2019, pp.1404-1427.

più favorevole, i politici il maggior numero di voti possibile e la concreta possibilità di conseguire (o mantenere) il potere<sup>76</sup>.

Pregevole, per ampiezza del proprio framework teorico e ricchezza della banca dati considerata, è il contributo di Gilens e Page, nel quale gli autori tentano di verificare la validità delle quattro teorie classiche della politologia americana – democrazia elettorale maggioritaria, dominio delle élite economiche, pluralismo maggioritario e “*biased*” – nel prevedere quale gruppo di attori sociali esercita maggiore influenza sull’agenda pubblica statunitense. Gli autori presentano una regressione multivariata avente come variabile indipendente le risposte a 1779 domande riguardo proposte di riforma normativa<sup>77</sup>, fornite da un campione distinto tra cittadino medio, cittadino benestante, gruppi di interesse civici e gruppi di interesse professionali o di stampo economico<sup>78</sup>, e come variabile dipendente l’effettiva adozione di queste misure nell’arco dei quattro anni successivi alla raccolta delle risposte. Lo studio rileva un impatto diretto e indipendente delle preferenze di élite economiche e lobby con le maggiori capacità di spesa nel determinare le scelte della politica. Di contro, il cittadino medio e la rappresentanza civica segnano nella maggior parte dei casi un’incidenza statistica non rilevante, prossima allo zero, e qualora conseguano misure che incontrano il proprio gradimento, eventualità neanche così rara, lo devono al fatto che tali provvedimenti sono incidentalmente in linea con gli interessi delle due categorie dominanti<sup>79</sup>.

Grande approfondimento è stato riservato anche alle pratiche concrete d’influenza economica esercitate in epoche e contesti differenti: come si è già avuto modo di analizzare, una forma molto comune di ingaggio della classe politica è il finanziamento elettorale, di cui Mullery, Brenner e Perrin individuano tendenze analoghe al ricorrere di simili regimi regolatori<sup>80</sup>. Blumentritt e Nigh osservano come realtà abbastanza ricche da espandersi su più mercati possono affidare alle proprie sussidiarie il compito di cooptare alleati a livello locale, ampliando il numero e l’entità delle fonti di pressione sul decisore<sup>81</sup>. Mentre nel microcosmo di Capitol Hill, Hall e Deardorff sostengono che il lobbying si trasforma, da scambio e persuasione, in un vero e proprio «sussidio legislativo», un’attività di assistenza permanente, riservata al decisore già allineato con

---

<sup>76</sup> Grossman G.M., Helpman E., *Protection for Sale*, in *The American Economic Review*, 84, 4, 1994, pp.833-850.

<sup>77</sup> Raccolte tra 1981 e 2002 e facenti riferimento a proposte depositate a una pluralità di livelli amministrativi (con l’eccezione di emendamenti costituzionali e pronunce della Corte Suprema, non sindacabili democraticamente), le domande contengono temi di elevata salienza per il cittadino medio, sui quali cioè quest’ultimo può ragionevolmente aver maturato un’opinione e potrebbe esercitare un peso politico, e incontrano quattro criteri qualitativi: risposta dicotomica sì/no, specificità tematica, attinenza a decisioni del governo federale, e formulazione assertiva piuttosto che condizionale. Fonte: Gilens M., *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, cit., pp.50-56.

<sup>78</sup> Si considera cittadino medio chi si colloca al cinquantesimo percentile reddituale, benestante al novantesimo. Per la distinzione dei gruppi d’interesse, rientrano tra gli economicamente rilevanti quelli apparsi per più anni di fila nella lista “Power 25” stilata dalla rivista Fortune, più una graduatoria delle aziende con la maggiore spesa in relazioni istituzionali. Fonte: *ibidem*.

<sup>79</sup> Gilens M., Page B.I., *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*, in *Perspectives on Politics*, 12, 3, 2014, pp.564-581.

<sup>80</sup> Mullery C.B., Brenner S.N., Perrin N.A., *A structural analysis of corporate political activity*, in *Business & Society*, 34, 1995, pp.147-171.

<sup>81</sup> Blumentritt T.P., Nigh D., *The integration of subsidiary political activities in multinational corporations*, in *Journal of International Business Studies*, 33, 2002, pp.57-77.

gli interessi del gruppo di pressione, per efficientarne il lavoro di presentazione dei disegni di legge in Congresso. Le società dotate di sufficienti risorse possono infatti compensare le croniche carenze di tempo e personale a disposizione del politico attraverso la condivisione di report che sintetizzano, in poche pagine e con un linguaggio elementare, questioni dall'elevata specificità tecnica, e con un costante lavoro di monitoraggio su possibili oppositori parlamentari<sup>82</sup>.

### 1.2.2 Popolarità e reputazione, una nuova attenzione alle variabili contestuali

Nonostante il florilegio di studi e *paper* accademici volti a rafforzare l'idea di una correlazione positiva tra risorse a disposizione e successo delle operazioni di lobbying, di cui in questa sede se ne è voluta riportare una selezione dei più originali e meglio supportati statisticamente, negli ultimi quindici anni è emerso, con sempre maggiore presenza e spessore nella letteratura di settore, un versante di ricerca innovativo, debitore della prospettiva neo-pluralista sulla ricerca in ambito di organizzazione degli interessi. La sua connotazione più originale risiede in un inedito interesse verso il contesto in cui si svolge l'attività d'influenza, dominato da un'incertezza che non è controllabile da nessun attore individuale, neanche il più facoltoso, e un approfondimento di variabili lungamente ignorate che si ritengono in grado di modellare gli strumenti stessi della competizione<sup>83</sup>. Lowery e Gray riassumono tali variabili in «*stuff of politics political scientists, interest organization leaders, and elected officials care about*»<sup>84</sup>, una perifrasi che appare ragionevole tradurre con l'assetto istituzionale e l'opinione pubblica del Paese di riferimento.

Il primo studio ad approfondire autorevolmente questa dottrina si deve a McKay, la quale parte da un set di dati storico, basato su interviste nelle quali viene chiesto a 776 lobbisti di Capitol Hill di autovalutare l'efficacia del proprio operato in relazione a 77 proposte di legge, aggiunge l'esito delle proposte medesime (approvazione/rigetto) e incrocia, in una regressione multivariata, queste due variabili dipendenti con le risorse a disposizione di ciascun professionista<sup>85</sup>. I risultati mostrano, per la prima volta, una correlazione non significativa tra denaro e incidenza normativa. Sono persino predittori negativi caratteristiche direttamente dipendenti dal potere economico della società, quali il numero dei membri della coalizione, gli anni di attività, la proprietà ed eventuale consistenza di

---

<sup>82</sup> Hall R.L., Deardorff A.V., *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 1, 2006, pp.69-84.

<sup>83</sup> Lowery D., Gray V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, in *Political Research Quarterly*, 57, 1, 2004, pp.163-175.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.169.

<sup>85</sup> Il campione di dati è stato raccolto tra 1977 e 1982, e le domande vertevano su un massimo di cinque proposte a testa, comprese in quattro aree di politica interna (agricoltura, energia, salute e lavoro). Fonte: Heinz J.P., *et alii*, *Inner Circles or Hollow Cores? Elite Networks in National Policy Systems*, in *Journal of Politics*, 52, 1990, pp.339-356; Heinz J.P., *et alii*, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, cit., s.i.p. McKay lo integra con il risultato definitivo delle proposte, ancora in corso di discussione al momento della redazione del set di dati, e, in mancanza di obblighi di trasparenza in capo alle aziende relativamente al budget in lobbying negli anni '80, ricostruisce il profilo finanziario dei lobbisti, combinando il loro stipendio con dati di vendita e dividendi dichiarati dalle società per cui lavorano.

un PAC<sup>86</sup>. D'altro canto, costituire gruppi di lavoro particolarmente numerosi, così come «allagare» le sedi istituzionali con i propri delegati, riduce significativamente le possibilità di successo. Esistono però delle eccezioni per gli investimenti destinati alla costituzione di una squadra di lobbisti dotati di precise, e particolarmente esose, caratteristiche: esercitano da molti anni a Capitol Hill, vantano colleghi precedentemente impiegati nell'amministrazione presidenziale, spendono molti giorni al mese a Washington, fanno lobbying diretto sul Congresso o le agenzie federali, ma soprattutto si rivolgono direttamente all'opinione pubblica per sollevare un interesse generale verso la propria istanza<sup>87</sup>.

Il lavoro seminale di McKay getta le basi per un'analisi più comprensiva delle dinamiche alla base del successo di un'attività di lobbying, riducendo la componente economica a un fattore dall'efficacia variabile in funzione del suo utilizzo, e presentando per la prima volta la stampa come potenziale leva strategica. Nella stessa direzione spingono le conclusioni di Mahoney e Baumgartner, per quanto il loro interesse verta su una fase precedente dell'azione quale il *coalition building*, e nello specifico quali caratteristiche predicono positivamente la predisposizione di un decisore a raccogliere una determinata istanza e prendere posizione in favore dello schieramento proponente. Con la stessa metodologia illustrata per i già citati studi coevi, e una banca dati altrettanto ampia e più recente<sup>88</sup>, gli autori riscontrano un peso decisivo nell'aspetto reputazionale della coalizione, costruito su precedenti collaborazioni con funzionari della Casa Bianca e capigruppo in Congresso, un'insignificanza della consistenza economica, soprattutto per lobby che si muovono in solitaria, e una correlazione negativa con la salienza mediatica della questione di specie. In altri termini, si accoglie l'assunto di Grossman e Helpman secondo cui la vera leva d'interesse della politica risiede nella sua capacità di farsi rieleggere, ma si contesta l'utilità di momentanei incentivi garantiti dagli attori privati; è piuttosto necessaria un'asettica valutazione della struttura di conflitto coalizionale, e la sussistenza di interessi non ancora di dominio pubblico<sup>89</sup>. È curioso notare come molti decisori politici si occupano di questioni che ritengono essere talmente impopolari, o perlomeno controverse, presso l'opinione pubblica, da defilarsi non appena queste

---

<sup>86</sup> Con la dicitura *Political Action Committees* (PACs, per l'appunto) si indicano gruppi di raccolta fondi aperti dai gruppi di pressione statunitensi per finanziare la campagna di quei candidati che, espressamente, sostengono i medesimi interessi. Nella pratica, le lobby dichiarano un certo obiettivo (ad esempio «aumentare la spesa militare», «abolire il porto d'armi», «sostenere le politiche antiabortiste»), ricevono risorse attraverso donazioni volontarie e, raggiunta una certa somma, chiudono la raccolta e ne offrono i proventi ai candidati che accettano di inserire la tutela dell'interesse di specie nel loro programma. Il vincolo che ne risulta non è giuridico, quanto piuttosto sociale, politico e morale. La trasparenza del processo è garantita dalla consultabilità dei PAC sul sito della Federal Election Commission, l'autorità indipendente preposta a vigilare sui finanziamenti alla politica. Fonte: Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., pp.96-97.

<sup>87</sup> McKay A., *Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success*, in *Political Research Quarterly*, 65, 4, 2012, pp.908-923.

<sup>88</sup> Campione storico di 300 interviste e 2221 profilazioni, comprensive di risorse disponibili, obiettivi dichiarati, alleati e avversari, in 214 schieramenti impegnati su 98 proposte di legge, raccolto tra 1999 e 2012. Fonte: Baumgartner F. R., et alii, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, cit., s.i.p. Vengono tracciate due regressioni multivariate, rispettivamente con variabili indipendenti il conseguimento o meno di alleati nell'amministrazione e il loro numero.

<sup>89</sup> Mahoney C., Baumgartner F.R., *Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington*, in *The Journal of Politics*, 77, 1, 2015, pp.202-215.

ricevano una qualche copertura mediatica. Questo aspetto merita di sollevare un interesse particolare ai fini del presente ragionamento, poiché corrobora quanto scritto da McKay, ovvero che l'esistenza stessa di una stampa informata produce effetti significativi su rapporti di forza ed esiti delle attività di pressione, velocizzandone o soffocandone l'incedere a seconda del pensiero maturato in proposito dalla collettività.

### **1.2.3 Quando la leva economica è subordinata a salienza e congruenza mediatica: l'eccezionalità del caso europeo**

Dal momento che il contesto di riferimento del lavoro di tesi è l'Unione europea, è opportuno chiudere questa rassegna della letteratura con un ventaglio di studi contemporanei che permettano di contestualizzare la specificità dell'ambito comunitario, avviandoci alla formulazione delle due ipotesi di ricerca. Occorre richiamare, senza dilungarsi oltre, i due assunti approfonditi nel precedente paragrafo: la storica discrepanza economica nelle spese in lobby tra industria tradizionale e lobby green<sup>90</sup>; le necessità ontologiche dell'Unione di promuovere riforme politicamente neutre e di accrescere il proprio consenso presso l'opinione pubblica per favorire la graduale emersione di un'identità simil-nazionalista tra i suoi popoli. Prima di procedere, una doverosa precisazione terminologica: come si avrà modo di notare a breve, le pubblicazioni di Stevens, De Bruycker e Dür, Bernhagen, Marshall non citano mai esplicitamente le lobby green, riferendosi alla più generica categoria delle lobby civiche. Quest'ultime, tuttavia, secondo i dati aggiornati al 2025 nel Registro di trasparenza, contano 1595 entità attive in ambito di ambiente e contrasto ai cambiamenti climatici sulle 3.008 registrate (poco più di una ogni due)<sup>91</sup>. Data la salienza delle pubblicazioni citate e il grado di innovazione delle loro analisi, si è ritenuto opportuno non escluderle dalla presente disamina e, per semplicità di studio, da qui in avanti la categoria complessiva della lobby civica europea viene intesa come un quasi sinonimo della sua maggioritaria componente ambientalista, e i principali *findings* estesi a entrambe.

Le due premesse pocanzi ricordate forniscono una preziosa lente interpretativa rispetto alle conclusioni di Stevens e De Bruycker, i quali riscontrano nel Vecchio Continente un'influenza generalmente paragonabile tra portatori d'interesse industriali e civici. L'elevata salienza mediatica di una determinata politica, riscontrata nella metà del campione considerato<sup>92</sup>, ridimensiona decisamente l'efficacia della leva finanziaria (rapporto 4:1 per società con un lobbista a Bruxelles rispetto a chi ne può schierare cinquanta o più), e incrementa le possibilità di successo per le entità con schieramenti ideologici non ambigui e orientati al riformismo<sup>93</sup>. Chiaramente salienza mediatica e

---

<sup>90</sup> Registro per la trasparenza e LobbyFacts, 2011-2019.

<sup>91</sup> Da [https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/search-register\\_en](https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/search-register_en) [sito del Registro di trasparenza] > ricerca avanzata, le formazioni civiche sono state identificate selezionando le opzioni "Non governmental organizations, platforms, network and similar" sotto "Category of registration" e "Does not represent commercial interests" sotto "Interests represented"; per isolare le lobby ambientali, ai precedenti criteri sono state aggiunte le opzioni "Climate action" e "Environment" sotto "Fields of Interest".

<sup>92</sup> 20 *issues* su 41 selezionate vengono menzionate in più di cinquanta articoli, pubblicati su otto quotidiani europei scelti per l'appartenenza a Paesi diversi, collocati in più zone geografiche dell'Europa e aderenti a stili redazionali e orientamenti politici differenti.

<sup>93</sup> Questionari somministrati a 183 lobbysti per verificare quali realtà fossero percepite come influenti rispetto a 41 proposte raccolte dall'Eurobarometro tra 2012 e 2014, selezionate tra quelle su cui l'Unione

congruenza con l'opinione pubblica non necessariamente procedono di pari passo: una determinata tematica può suscitare l'interesse dei mezzi d'informazione e dei loro lettori senza necessariamente allinearsi alla sensibilità comune, destando piuttosto scalpore e indignazione. Per sgombrare il campo da questa ambiguità, De Bruycker e Hanegraaff si servono della medesima banca dati utilizzata nella precedente ricerca per testare l'effetto di risorse finanziarie e congruenza con l'opinione pubblica sul successo di un'attività di lobbying, traendo spunti sorprendenti. Se se ne considera l'effetto combinato, soltanto la consistenza del personale a disposizione risulta avere un effetto positivo e significativo sull'influenza dell'azione; tuttavia, scorporando le due variabili (Figura 4a) si può osservare come, per bassi livelli di congruenza con l'opinione pubblica, impiegare un maggior numero di lobbisti non conduca in alcun modo a migliori performance, mentre al contrario promuovere una questione che già incontra un ampio consenso generale comporta un incremento progressivo nell'influenza esercitata all'aumentare dei membri dello staff. Se ne trae che, per quanto una soglia minima di budget sia una condizione necessaria al conseguimento di crescenti livelli d'attenzione del decisore pubblico, la popolarità degli interessi tutelati gioca un effetto indipendente e decisivo sull'influenza di un'attività di lobbying<sup>94</sup>. Tale relazione causale resta invariata qualora si restringa l'analisi esclusivamente a quelle sei proposte normative, presenti nel medesimo campione, apertamente orientate a far progredire la politica climatica europea. Il Modello 2 dimostra come solo gli schieramenti già localizzati in valori «intermedi» nella scala di congruenza (oscillanti tra il 40 % e il 72%) traggano vantaggio da un aumento nelle spese in lobbying; per quote di consenso inferiori, maggiori investimenti si rivelano insufficienti a traghettare una proposta verso l'approvazione, mentre per valori superiori risultano semplicemente superflui<sup>95</sup>.

Oltre a corroborare la tendenziale preminenza degli interessi delle lobby civiche presso le istituzioni comunitarie, Dür, Bernhagen e Marshall introducono la preziosa variabile del livello di conflitto, calcolato come il prodotto tra il numero di attori coinvolti e la distanza ideologica che li frappono. È un fattore particolarmente efficace nel descrivere gli iter di approvazione della legislazione ambientale che, come non mancherà occasione di vedere, sono animati da decine di portatori di interessi e uno schieramento binario pro/contro la norma di specie. Secondo gli autori, al crescere della conflittualità, la posizione dei conglomerati industriali tende a subire una sostanziale marginalizzazione; analogo effetto si verifica nello scenario della procedura legislativa ordinaria, nella quale

---

sia almeno parzialmente responsabile e per le quali siano stati intervistati cittadini di ogni Stato membro. Le risposte vengono incrociate in una regressione multivariata con il profilo finanziario delle società (numero di lobbisti a tempo pieno a Bruxelles) e controllati con alcune variabili, tra cui la salienza mediatica. Fonte: Stevens F., De Bruycker I., *Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union*, in *European Union Politics*, 0, 0, 2020, pp.1-23.

<sup>94</sup> De Bruycker I., Hanegraaff M., *The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union?*, in *European Journal of Political Research*, 63, 2024, pp.26-44.

<sup>95</sup> Le sei proposte vertevano su un tetto alle emissioni nazionali (n.5), biodiversità (n.22), gas naturale (n.24), livelli di qualità dell'aria (n.12), obiettivi di efficienza energetica (n.40), obiettivi di riduzione delle emissioni (n.39). Fonte: De Bruycker I., Colli F., *Affluence, congruence, and lobbying success in EU climate policy*, in *Journal of Public Policy*, 43, 2023, pp.512-532.

il Parlamento europeo riveste un pervasivo ruolo di codecisore al fianco del Consiglio, arginandone l'abituale vulnerabilità alle penetrazioni dei privati<sup>96</sup>.

Tirando le somme, la letteratura scientifica volta a esplorare le radici del successo delle strategie di pressione discorda manifestamente sul contributo offerto dalle risorse finanziarie. Il filone più risalente è in gran parte debitore alla RDT, adottata per il suo approccio asciutto e la valenza potenzialmente universale, e a strumenti teorici mutuati dalla microeconomia. Se indubbiamente concentrarsi su un contesto di riferimento anche politicamente liberista e deregolamentato come gli Stati Uniti può aver giocato un ruolo determinante nel rendere valide spiegazioni unidimensionali, già le pubblicazioni di McKay e Mahoney, Baumgartner sulla rilevanza di strumenti immateriali, quali reputazione e comunicatività con i mezzi d'informazione, sollevano non pochi dubbi sull'obsolescenza metodologica dei loro colleghi. D'altra parte, l'*unicum* rappresentato dall'Unione europea, un gigante economico e burocratico che lavora incessantemente per intercettare le richieste dei propri cittadini e convertirle in proposte politiche nel tentativo di superare il congenito deficit democratico e dotarsi di un'identità politica riconoscibile, conforma un ecosistema lobbistico in cui il potere economico è secondario a salienza mediatica e congruenza pubblica delle istanze, attributi propri del tema sul contrasto ai cambiamenti climatici; all'inasprirsi del livello di conflitto, asseconda le posizioni più popolari e dispone di un assetto istituzionale che limita l'ingerenza delle industrie sulle assemblee intergovernative. La prima ipotesi di ricerca viene formulata a partire dalle proprietà appena elencate.

*Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria in seno all'Unione Europea, le iniziative di green lobbying risultano particolarmente efficaci nella fase di proposta normativa, grazie alla loro salienza mediatica, congruenza con l'opinione pubblica e all'elevato livello di conflitto che le separa dalle lobby industriali.*

#### **1.3.4 Il *damage control* dell'industria tradizionale, tra EU ETS e Tassonomia**

La sfida storicamente senza precedenti posta dall'Unione europea alle realtà industriali tradizionali ha obbligato quest'ultime nell'insolita circostanza di dover elaborare un *modus operandi* difensivo e camaleontico, che formalmente non rinnega mai assunti scientifici minimi, come la natura antropica dei cambiamenti climatici, ma nei fatti pratica un'«ostruzione di secondo livello» fondata su tentativi sommersi di ritardare l'approvazione o ridimensionare i contenuti di politiche ambientali<sup>97</sup> cruciali per il puntuale raggiungimento degli obiettivi negoziati a Parigi nel 2015.

---

<sup>96</sup> Campione degli orientamenti politici di 1.043 attori non statali, suddivisi tra *business* e *civic*, su 70 iniziative legislative della Commissione tra 2008 e 2010, incrociati con il tasso di successo e controllati dalle variabili conflittualità e sussistenza o meno della procedura legislativa ordinaria. Fonte: Dür A., Bernhagen P., Marshall D., *Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?*, in *Comparative Political Studies*, 48, 8, 2015, pp.951-983.

<sup>97</sup> Ekberg K., *et alii*, *Climate Obstruction: How Denial, Delay and Inaction Are Heating the Planet*, Taylor & Francis, New York, 2022, p. 12.

Nel metodo, Plehwe, Neujeffsky e Haas indicano il ricorso a un ventaglio di narrazioni consolidate e parziali: la maggior flessibilità garantita dall'autodisciplina dei mercati rispetto a meccanismi regolatori verticistici e autoritativi, l'esigenza di riforme tecnologicamente neutrali per non falsare gli equilibri settoriali, il rischio di danneggiare la competitività dei produttori europei rispetto a concorrenti extracomunitari soggetti a legislazioni meno stringenti<sup>98</sup>. Tra i più esemplari casi di legislazioni “zoppe” figurano l'EU ETS e la Tassonomia sugli investimenti sostenibili. Guidata dal principio del “*cap and trade*”, la prima istituisce un mercato per la compravendita, al di sotto di un tetto stabilito per legge, di quote di gas serra che le singole aziende possono convertire in emissioni entro il 30 aprile di ogni anno, giorno in cui questa atipica valuta deve essere restituita nella stessa forma all'ente erogatore, ovvero lo Stato in cui l'impresa svolge la propria attività<sup>99</sup>. Nelle prime due fasi d'implementazione (2005-2012), l'efficacia della direttiva ETS è stata gravemente minata dall'alleanza delle industrie ad alta intensità energetica (AEII) che, in occasione di ogni finestra negoziale, hanno ripetutamente invocato la nozione di “perdita di carbonio”<sup>100</sup>, un riferimento al rischio di «lasciare, in un mondo globalizzato, fette di mercato a concorrenti e importatori stranieri situati in regioni prive di regolamenti sulle emissioni»<sup>101</sup>. Lo spettro della decrescita economica ha innescato una duratura schizofrenia nei mercati, dove le quote in circolazione sono state per anni rilasciate in misura largamente superiore all'ammontare necessario per coprire le emissioni totali, e la maggior parte distribuite persino a titolo completamente gratuito, così da aumentare i ricavi delle società beneficiarie<sup>102</sup>. Disperdere nell'atmosfera una tonnellata di anidride carbonica costava mediamente meno di € 10, con l'obiettivo iniziale di € 30 per unità raggiunto solo nel mese di dicembre 2020. Soltanto l'introduzione del già ampiamente discusso Green Deal europeo e del Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), prescrittore l'imposizione di dazi su merci prodotte in contesti extracomunitari con regolamentazioni climatiche più blande, stanno restituendo alla direttiva ETS, ridotta a mero scudo della competitività dell'industria europea, il suo scopo originario<sup>103</sup>.

Nata per attrarre almeno € 300 miliardi annui di investimenti privati in progetti ecosostenibili<sup>104</sup>, complementari allo stanziamento di 1,8 trilioni previsti nel Green Deal,

---

<sup>98</sup> Plehwe D., Neujeffsky M., Haas T., *Climate Obstruction in the European Union: Business Coalitions and the Technocracy of Delay*, in Brulle R.J., et alii (a cura di), *Climate Obstruction across Europe*, Oxford University Press, New York, 2024, pp.320-346.

<sup>99</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GU L 75, 25/10/2003, pp.32-46.

<sup>100</sup> Carbon Market Watch, *Survival Guide to EU Carbon Market Lobby: Debunking Claims From Heavy Industry*, 2021.

<sup>101</sup> Ehrenstein V., Neyland D., *Economic under-determination: industrial competitiveness and free allowances in the European carbon market*, in *Journal of Cultural Economy*, 14, 5, 2021, pp.596-611.

<sup>102</sup> Secondo uno studio condotto dal TU Delft, il surplus complessivo ammonterebbe a più di € 50 miliardi tra 2008 e 2019, derivanti soprattutto dalla vendita delle quote eccedenti sul mercato secondario e dall'ammortamento delle spese d'acquisto tramite l'aumento del prezzo dei prodotti destinati al consumatore finale. Fonte: Carbon Market Watch, *Survival Guide to EU Carbon Market Lobby: Debunking Claims From Heavy Industry*, 2021, pp.4-6.

<sup>103</sup> Plehwe D., Neujeffsky M., Haas T., *Climate Obstruction in the European Union: Business Coalitions and the Technocracy of Delay*, in Brulle R.J., et alii (a cura di), *Climate Obstruction across Europe*, cit., pp.320-346.

<sup>104</sup> Tagliapietra S., Reinilde V., *A Green Industrial Policy For Europe*, Bruegel, Bruxelles, 2020.

la prima bozza della Tassonomia sugli investimenti sostenibili<sup>105</sup><sup>106</sup> è stata presentata nel 2018 grazie alla consulenza di un comitato tecnico-scientifico animato da trentacinque esperti provenienti da società civile, mondo accademico, imprese e finanza. Tra le proposte più ambiziose, figurava l'esclusione degli investimenti in gas fossile, il cui sfruttamento industriale viola il requisito primario e fondativo di sostenibilità ambientale, e in energia nucleare, per le cui scorie radioattive mancava un sistema di gestione che le rendesse non pericolose per la vita umana, secondo il principio di precauzione<sup>107</sup>. Ciononostante, queste raccomandazioni non trovano alcun riscontro nel testo definitivo del regolamento, che considera lo sfruttamento di entrambe queste fonti ambientalmente conforme, seppur sotto particolari condizioni<sup>108</sup>. L'approvazione di una norma così profondamente revisionata al ribasso può essere ricondotta a un'intensa attività di pressione perpetrata da almeno 189 società di lobbying tutelanti gli interessi dei produttori di gas ed energia nucleare, capaci di mobilitare 825 lobbisti e un budget annuo compreso tra i € 71,4 milioni e gli € 86,6 milioni; tramite queste risorse, e un'attenta strategia coalizionale intersettoriale, che avrebbe coinvolto anche esponenti del sistema bancario collaterale<sup>109</sup>, queste entità sono state in grado di ottenere 310 incontri totali con rappresentanti della Commissione europea nel biennio 2018-2020<sup>110</sup>.

Inoltre, numerosi think tank conservatori si sono mobilitati al fianco dei summenzionati gruppi industriali per sostenere ampliamenti e ammorbidimenti dei criteri tassonomici. Il caso più eclatante riguarda il gruppo EPICENTER, autore di un brief nel quale si accusa la Commissione di aver attivamente accompagnato le attuali tecnologie pulite a vincere la competizione di mercato, «danneggiando altre tecnologie che potrebbero diventare un giorno quanto e più pulite di quelle esistenti», nella presunzione che «un documento burocratico [come la Tassonomia, n.d.a.] possa tracciare una linea tra Bene e Male, affibbiando l'etichetta di Bene Assoluto a tecnologie capaci di creare un Eden ambientale all'interno di un mondo imperfetto e inquinato»<sup>111</sup>. Sarebbe stata proprio quest'enfatica invettiva dell'EPICENTER a indurre la Commissione a riconoscere la trasversalità

---

<sup>105</sup> Un sistema europeo di classificazione comune degli investimenti ambientalmente sostenibili, animato dallo scopo di stimolare i finanziamenti privati per la realizzazione di progetti miranti alla neutralità climatica.

<sup>106</sup> Promulgata il 18 giugno 2020 da Parlamento e Consiglio nel regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

<sup>107</sup> Articolo 191, par.2, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

<sup>108</sup> In particolare, lo sfruttamento di gas fossile viene concesso presso gli impianti con un elevato rapporto emissioni/produttività o che dispongano anche solo di sistemi di raccolta e stoccaggio del carbone (CSS). Fino al 2030, rientrano nella Tassonomia i finanziamenti a quei progetti che integrano il gas fossile ma sono concepiti per la conversione a idrogeno entro il 2035. Fonte: Commissione europea, regolamento delegato 2022/1214 del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, in GU L 188, 15/7/2022, pp.1-45.

<sup>109</sup> InfluenceMap, *Asset Managers and Climate Change: How the sector performs on portfolios, engagement and resolutions*, 2019.

<sup>110</sup> Reclaim Finance, *Insuring Our Future: 2020 Scorecard on Insurance, Fossil Fuels and Climate Change*, 2020.

<sup>111</sup> Stagnaro C., Verde S., *Only a Sith Deals in Absolutes: How to Nudge the Taxonomy towards Light Side*, EPICENTER, 2022.

settoriale del gas fossile, accettandone conseguentemente l'inclusione nella lista delle fonti ecosostenibili<sup>112</sup>.

Si distingue invece per intensità la strategia del think tank neoliberale tedesco Center for European Studies (CEP), che nei due anni precedenti all'approvazione del regolamento pubblicò ben sei policy paper<sup>113</sup>, contestando un'unica visione di sostenibilità e contrapponendo al già richiamato principio di precauzione un approccio "risk-based" regolato dai mercati finanziari, ritenuto più efficiente per stakeholder e clienti<sup>114</sup>. Come dimostrano i casi ripercorsi sommariamente, le lobby della grande industria tradizionale europea hanno compreso l'inarrestabilità del riformismo ambientale nel Vecchio Continente, e si sono adattate a lavorare per sottrazione. Con il contributo di think tank d'ispirazione conservatrice, producono studi parziali e orientati che pescano a piene mani sempre da un medesimo insieme di argomenti – maggiore efficienza della «mano invisibile», neutralità tecnologica e competitività verso l'esterno -, e non mirano a prevenire l'approvazione della legge in questione, ma lavorano sulla sua fase attuativa, per guadagnare ad esempio periodi di transizione estesi e con regole molto permissive, leggasi le iniziali quantità e prezzo delle quote introdotte dagli EU ETS, o per attenuarne gli effetti più impattanti, come osservato nella tassonomia finale<sup>115</sup>. In ragione di quanto detto, è possibile presentare la seconda ipotesi di ricerca:

*L'ambientalismo istituzionale europeo ridimensiona le azioni delle lobby industriali, le quali si specializzano nell'intervenire durante la fase di dettaglio dei provvedimenti, ritardandone l'approvazione o moderandone i contenuti più dirompenti.*

Nel corposo capitolo che comporrà il cuore della tesi, queste ipotesi di ricerca verranno sottoposte a verifica tramite l'esposizione e analisi di un caso di lobbying rilevante e recentemente concluso: l'approvazione del regolamento UE 1991/2024 in materia di ripristino della natura.

Prima di procedere in tal senso, si riservano due paragrafi conclusivi all'esame del quadro normativo ambientale europeo, con un breve riepilogo delle tappe evolutive più funzionali a comprenderne le radici del funzionamento corrente, e a una rapida

---

<sup>112</sup> Plehwe D., Neujeffsky M., Haas T., *Climate Obstruction in the European Union: Business Coalitions and the Technocracy of Delay*, in Brulle R.J., et alii (a cura di), *Climate Obstruction across Europe*, cit., pp.320-346.

<sup>113</sup> Van Roosebeke B., Eckhardt P., *Sustainable Finance*, Center for European Studies, 2018; Anzini M., Roosebeke B., *Green Taxonomy*, Center for European Studies, 2019; Eckhardt P., Pierrat A., Van Roosebeke B., *The EU Green Bond Standard (GBS): An Analysis of the TEG's Draft*, Center for European Studies, 2019; Van Roosebeke B., Anzini M., *Green Taxonomy: The Position of the EU- Parliament*, Center for European Studies, 2019; Van Roosebeke B., *EU Taxonomy for Sustainability: Summary and Assessment*, Center for European Studies, 2020; Eckhardt P., Pierrat A., *The Renewed Sustainable Finance Strategy: Questionable Measures in the Regulatory Pipeline*, Center for European Studies, 2020.

<sup>114</sup> Eckhardt and Pierrat, *The Renewed Sustainable Finance Strategy*, p.1.

<sup>115</sup> Plehwe D., Neujeffsky M., Haas T., *Climate Obstruction in the European Union: Business Coalitions and the Technocracy of Delay*, in Brulle R.J., et alii (a cura di), *Climate Obstruction across Europe*, cit., pp.320-346.

presentazione delle due coalizioni più influenti in materia presso gli uffici di Bruxelles:  
Green 10 e la *European Round Table for Industry*.

## 2.

### 2.1 L'Unione europea, un legislatore ambientale globale

Oggi l'Unione europea è ampiamente riconosciuta come uno dei più attivi, intraprendenti e ambiziosi attori internazionali nello sviluppo e attuazione di uno statuto ambientale globale. Nel corso degli ultimi decenni, la sua adesione a più di 45 trattati multilaterali<sup>116</sup> ha portato a significative revisioni nel sistema di produzione e implementazione degli atti di diritto internazionale, volte a permetterle di prendere più efficacemente parte ai forum in materia<sup>117</sup>; parallelamente, la sua legislazione interna si distingue come uno dei più sofisticati apparati esistenti, potendo disporre di oltre 200 fonti di rango secondario che rispondono a una sterminata varietà di questioni in continua evoluzione<sup>118</sup>. Sul piano politico, l'Unione si serve del riconoscimento semi-costituzionale conferito alla tutela ambientale nel suo diritto<sup>119</sup> per trasmettere, attraverso appuntamenti periodici e vincolanti come la legge europea, gli atti propri e del diritto internazionale agli ordinamenti interni dei 27, alimentando un fenomeno ribattezzato dalla letteratura scientifica come «l'europeizzazione del diritto internazionale»<sup>120</sup>. Un tale patrimonio regolatorio è una leva potente anche per sviluppare rapporti esterni di cooperazione politica ed economica tanto con Paesi limitrofi quanto con remote economie emergenti<sup>121</sup>, e costituisce il modello a cui tutti gli Stati candidati all'accesso o interessati a una futura *membership* europea sono tenuti ad approssimarsi<sup>122</sup>. In questo modo, l'Unione diviene il costante esito e tramite di un duplice, virtuoso processo di *spillover* della legislazione ecologista.

#### 2.1.1 Le cinque tappe costituzionali dell'integrazione ambientale comunitaria

L'evoluzione storica di questo imponente codice deve essere illustrata ricorrendo alla scansione temporale segnata dall'entrata in vigore dei principali trattati, in quanto rappresentano questi la fonte primaria ed esclusiva di conferimento di potere alle istituzioni comunitarie<sup>123</sup>. La loro introduzione non ha necessariamente implicato

---

<sup>116</sup> Morgera E., Geelhoed M., Ntona M., *European Environmental Law*, in Techera E., *et alii* (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, Routledge, New York, 2021, pp.233-247.

<sup>117</sup> Krämer L., *Regional Economic International Organizations: The European Union as an Example*, in Bodansky D., Brunnée J., Hey E. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, New York, 2007, pp.853-876.

<sup>118</sup> Morgera E., Kulovesi K., *Environmental Law*, in Barnard C. e Peers S. (a cura di), *European Union Law*, Oxford University Press, New York, 2023, pp.692-722.

<sup>119</sup> Gli artt.11 del TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali attribuiscono all'Unione europea la competenza in politica ambientale, mentre gli artt.191, 192,193 ne menzionano scopi e modalità d'azione.

<sup>120</sup> Wouters J., Nollkaemper A., de Wet E., *Introduction: The "Europeanisation" of International Law*, in Wouters J., Nollkaemper A., de Wet E. (a cura di), *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and Its Member States*, T.M.C. Asser Press, L'Aia, 2008, p.7.

<sup>121</sup> Durán G.M., Morgera E., *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Hart Publishing, Oxford, 2012, s.i.p.

<sup>122</sup> Durán G.M., Morgera E., *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, cit., s.i.p.; Wouters J., Nollkaemper A., de Wet E., *Introduction: The "Europeanisation" of International Law*, in Wouters J., Nollkaemper A., de Wet E. (a cura di), *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and Its Member States*, cit., p.7.

<sup>123</sup> Art. 5 del TUE.

contenuti inediti, ma ha piuttosto attribuito un riconoscimento ufficiale a buone pratiche da tempo cristallizzate a Bruxelles, oltre a contribuire a quel progressivo adeguamento al mutevole contesto internazionale cui si faceva riferimento in apertura; nessun nuovo comma, inoltre, ha potuto prescindere dal tenere in giusta considerazione le peculiari condizioni materiali e i diversi gradi di tutela ambientale riconosciuti negli ordinamenti interni dei Paesi che, conseguendo l'affiliazione europea solo in un secondo momento, avrebbero costituito nuovi e non programmati poli di negoziazione<sup>124</sup>. Se ne distinguono cinque fasi salienti<sup>125</sup>.

La prima si apre nel 1958 con la stipula dei trattati di Roma, due atti fondativi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità dell'energia atomica europea (CEEA o Euratom). In sinergia con il Trattato di Parigi, valido per cinquant'anni e statuente la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952), questi testi delinearono un ambizioso piano di tutela della pace e stabilizzazione sociale volto a emancipare il continente dalle gravose macerie del secondo dopoguerra<sup>126</sup>, ma si tradussero altresì in un «mercato europeo unico e deregolamentato per potenziali agenti inquinanti – acciaio, carbone, ferro e scorie nucleari, così come altri beni»<sup>127</sup>. Nonostante la totale assenza di riferimenti espliciti all'ambiente, un aspetto non sorprendente per l'epoca data l'ancora preliminare maturazione di una consapevolezza climatica nell'agenda politica<sup>128</sup>, i trattati di Roma configurarono una serie di misure «incidentalmente ambientali», cosiddette poiché, sebbene si prefiggessero primariamente di promuovere l'integrazione economica tra Stati firmatari, comportavano alcune impreviste ma benefiche ricadute sulla tutela degli habitat naturali<sup>129</sup>.

La Conferenza di Stoccolma del 1972 segna il passaggio a una fase di intenzionalità politica: in conformità con gli orientamenti della comunità internazionale, i Paesi membri della CEE dichiararono l'urgenza di un'azione immediata per preservare l'ecosistema da una rapida degradazione<sup>130</sup>, mentre i loro capi di Stato si riunirono in un summit che ridiscusse la classica nozione di crescita economica come scopo ultimo e sufficiente in sé, definendola piuttosto lo strumento per mitigare le disparità nella qualità di vita degli individui. Di qui, l'inclusione di valori immateriali tra le priorità economiche della CEE, e la conseguente articolazione di un programma d'azione per una politica ambientale

---

<sup>124</sup> Von Homeyer I., *The Evolution of EU Environmental Governance*, in Scott J. (a cura di), *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford University Press, New York, 2009, pp.1-26.

<sup>125</sup> Morgera E., Geelhoed M., Ntona M., *European Environmental Law*, in Techera E., et alii (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, cit., pp.233-247.

<sup>126</sup> Woods L., Watson P., Costa M., *Steiner & Woods EU Law*, Oxford University Press, New York, 2017, p.4.

<sup>127</sup> Holder J., Lee M., *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, Cambridge University Press, New York, 2007, p.156.

<sup>128</sup> Lee M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005, p.1.

<sup>129</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, p.3.

<sup>130</sup> Von Homeyer I., *The Evolution of EU Environmental Governance*, in Scott J. (a cura di), *Environmental Protection: European Law and Governance*, cit., pp.1-26.; McGillivray D., Holder J., *Locating EC Environmental Law*, in *Yearbook of European Law*, 20, 2001, pp.139-171.

comune<sup>131</sup>. Varato l'anno successivo e di durata triennale, il Primo Programma d'Azione per l'Ambiente identificava alcuni obiettivi di ampio respiro, e ne prevedeva la persecuzione al fianco di organizzazioni internazionali e Paesi esterni alla CEE<sup>132</sup>. Per limitare l'arbitrarietà statale in mancanza di un trattato specifico che prescrivesse una competenza tematica in capo alla Comunità, si ricorse a una lettura estensiva dei trattati di Roma<sup>133</sup> secondo la quale la CEE disponeva della facoltà di adottare discrezionalmente legislazioni finalizzate ad armonizzare gli statuti ambientali nazionali che ostacolavano direttamente - o potevano ragionevolmente ostacolare in futuro - lo sviluppo e il funzionamento del mercato unico<sup>134</sup>. Un'altra base giuridica a sostegno di una giurisdizione sovranazionale in materia risiedeva nella cosiddetta clausola di flessibilità<sup>135</sup>, che dotava la CEE di poteri straordinari attivabili per conseguire gli scopi previsti nei trattati. Inoltre, una consolidata dottrina affermata in quegli anni dalla Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>136</sup> riconobbe alla CEE poteri impliciti nella stipula di nuovi trattati, incrementandone il margine di manovra politica tanto nella produzione legislativa interna di carattere ambientale<sup>137</sup> quanto nell'adesione ad analoghi accordi multilaterali<sup>138</sup>. La stessa Corte che pochi anni dopo descrisse la tutela climatica come uno degli «obiettivi essenziali» della Comunità<sup>139</sup>, aprendo la strada a una politica ambientale distinta, autonoma e non più sottesa al conseguimento dello sviluppo economico.

È tuttavia necessario attendere la fase propriamente costituente della futura Unione per poterne apprezzare il salto di qualità più marcato e significativo nella, pur breve, parabola ambientale comune.

Nel 1987, entrò in vigore l'Atto unico europeo. Concepito per rimuovere gli ultimi ostacoli rimasti alla creazione di un mercato interno pienamente organico e integrato<sup>140</sup>, il dispositivo conteneva la prima base giuridica esplicita per la successiva legislazione ambientale, di cui si stabilivano principi, criteri applicativi e obiettivi specifici<sup>141</sup>, tra i quali la preservazione e il rinvigorimento del patrimonio esistente, particolare attenzione alla salute umana, uno sfruttamento ragionevole e moderato delle risorse naturali. Il

---

<sup>131</sup> Commissione delle Comunità europee, Bollettino delle Comunità europee, n.10/1972, ottobre-novembre 1972.

<sup>132</sup> Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, GU C 112, pp. 1-53.

<sup>133</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p. 4; Holder J., Lee M., *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, cit., pp.157-158.

<sup>134</sup> Art. 115 del TFUE, precedentemente art.100 del Trattato CEE, art. 94 del Trattato CE; Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 18 marzo 1980, *Commissione c. Italia*, causa 92/79, ECLI:EU:C:1980:86.

<sup>135</sup> Art.352 TFUE, precedentemente art.235 del Trattato CEE, art.308 del Trattato CE.

<sup>136</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio*, causa 22/70, ECLI:EU:C:1972:32. Per maggiori dettagli, consultare Durán G.M., Morgera E., *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, cit., p.1.

<sup>137</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p.5.

<sup>138</sup> *Ibidem*, pp.58-60.

<sup>139</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 7 febbraio 1975, *Procuratore della Repubblica c. ADBHU*, causa 240/83, ECLI:EU:C:1985:59.

<sup>140</sup> Woods L., Watson P., Costa M., *Steiner & Woods EU Law*, cit., p.6.

<sup>141</sup> Art. 130 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

meccanismo decisionale continuava a rispecchiare la prassi affermatasi nel decennio precedente per via giurisdizionale, richiedendo una pronuncia unanime del Consiglio e riservando un contributo consultivo al Parlamento. Peraltro, su iniziativa di Germania e Danimarca, storicamente caratterizzate da soglie di tutela dei propri habitat superiori alla media continentale, si demandò ai singoli Paesi membri la facoltà di introdurre sul proprio territorio livelli di protezione più stringenti di quelli originariamente statuiti nell'Atto<sup>142</sup>, innescando il rischio di un'Europa a due velocità<sup>143</sup>.

Sei anni dopo fu la volta del Trattato di Maastricht, decisivo nell'ampliare la frontiera dell'integrazione oltre il versante economico, preparando il terreno alla costituzione di un'entità sovranazionale completamente nuova, l'Unione europea. Come nel 1972, il clima politico risentì palpabilmente di un rilevante summit globale, in questo caso la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro durante l'anno precedente<sup>144</sup>. Non casualmente, tra gli obiettivi della nascente Comunità europea comparve «la promozione [...] di uno sviluppo economico armonioso ed equilibrato, accompagnato da una crescita sostenibile, non inflazionata e rispettosa dell'ambiente»<sup>145</sup>. Nonostante l'assenza dell'attributo «sostenibile» in riferimento alle proprietà dello sviluppo economico, divenuto di uso comune durante il summit di Rio e qui sostituito dal ben più moderato «equilibrato», l'indirizzo politico tracciato in questa sede ricevette apprezzamento e condivisione diffusa<sup>146</sup>. Il Trattato emendò significativamente il meccanismo decisionale per norme di carattere ambientale, sostituendo, con poche eccezioni, la maggioranza qualificata all'unanimità<sup>147</sup>, modificò la base giuridica dell'azione climatica, inserendo un riferimento al principio di precauzione (già citato nel paragrafo 1.3), e rafforzò la dimensione della cooperazione internazionale nella gestione di crisi climatiche regionali e globali<sup>148</sup>.

Il Trattato di Amsterdam (1997) concluse la transizione verso un'entità politica, fondata sui valori di libertà, democrazia e stato di diritto<sup>149</sup>. Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile trovarono spazio nelle clausole generali del testo sottoscritto a Maastricht, che venne arricchito di un riferimento chiaro a «un alto livello di protezione e miglioramento nella qualità degli habitat»<sup>150</sup>. Il requisito di conformità ambientale per tutte le altre aree di politica pubblica fu elevato a principio generale dell'ordinamento<sup>151</sup>. Vale la pena spendere alcune brevi righe per illustrare la pervasività di suddetto principio. La conformità, o integrazione ambientale, confermata tra i principi generali anche dal

---

<sup>142</sup> Soveroski M., *EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 13, 2, 2004, pp.127-134.

<sup>143</sup> Holder J., Lee M., *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, cit., p.154.

<sup>144</sup> Morgera E., Geelhoed M., Ntona M., *European Environmental Law*, in Techera E., *et alii* (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, cit., pp.233-247.

<sup>145</sup> Artt.2-3 della versione consolidata del Trattato CEE.

<sup>146</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p.7.

<sup>147</sup> Morgera E., Geelhoed M., Ntona M., *European Environmental Law*, in Techera E., *et alii* (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, cit., pp.233-247.

<sup>148</sup> Art.130 della versione consolidata del Trattato CEE.

<sup>149</sup> Woods L., Watson P., Costa M., *Steiner & Woods EU Law*, cit., pp.8-10.

<sup>150</sup> Art.2 della versione consolidata del Trattato CEE.

<sup>151</sup> *Ibidem*, art.6.

Trattato di Lisbona<sup>152</sup>, esige che qualsiasi fonte, tanto di diritto ambientale (dimensione interna dell'integrazione)<sup>153</sup> quanto a contenuto radicalmente diverso (dimensione esterna)<sup>154</sup>, venga letta alla luce di principi, criteri e scopi enunciati nell'art.191 del TFUE, anche in mancanza di un loro puntuale riferimento nella legislazione secondaria di specie. In questo modo, la normativa ambientale assume la duplice funzione di lente interpretativa dell'intero *corpus* vigente e requisito ontologico per la produzione futura, la quale dovrà necessariamente «perseguire», «basarsi» o al più «tener[ne] in debita considerazione» i contenuti, così nella fase di elaborazione (definizione delle finalità politiche, redazione del testo, presentazione della proposta, adozione della stessa ed eventuale successiva revisione) come in quella di implementazione delle leggi<sup>155</sup>. È ragionevole affermare che il suddetto principio dell'integrazione amplifichi le implicazioni del diritto ambientale nell'ordinamento<sup>156</sup>, e ha negli anni condotto a un approccio progressivamente olistico, tanto negli strumenti – analisi d'impatto, valutazioni strategiche, operazioni integrate di prevenzione e controllo dell'inquinamento<sup>157</sup> – quanto nella tassonomia (sempre più frequente è il riferimento a termini onnicomprensivi come “ecosistema”)<sup>158</sup>.

Il Trattato conformò altresì una nuova procedura legislativa, che solo pochi anni dopo a Lisbona sarebbe divenuta quella ordinaria<sup>159</sup> e che rimane tuttora invariata in ambito di contrasto ai cambiamenti climatici, basata sulla co-decisione tra Consiglio e Parlamento, il quale vanta da allora un pervasivo potere di veto<sup>160</sup>. A partire dal grande allargamento del 2004, che segnò l'ingresso nell'Unione di dieci Paesi situati nell'Europa centro-orientale, l'allineamento agli standard europei di difesa del patrimonio naturale divenne formalmente un nodo dirimente nelle negoziazioni preliminari<sup>161</sup>, causando negli anni successivi un parziale ritorno a una produzione legislativa sovranazionale di principio e ad ampio respiro.

---

<sup>152</sup> Artt.2, 191 del TFUE.

<sup>153</sup> Dhondt N., *Integration of Environmental Protection into Other EC Policies: Legal Theory and Practice*, Europa Law Publishing, Groningen, 2003, p.179.

<sup>154</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p.17.

<sup>155</sup> Dhondt N., *Integration of Environmental Protection into Other EC Policies: Legal Theory and Practice*, cit., pp.84, 45-53.

<sup>156</sup> Krämer L., *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements Into Other EU Policies*, in Kingston S. (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Routledge, 2013, p.92.

<sup>157</sup> McGillivray D., Holder J., *Locating EC Environmental Law*, in *Yearbook of European Law*, 20, 2001, p.154.

<sup>158</sup> Un noto esempio è contenuto nella direttiva 2000/60 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Per un ulteriore approfondimento, consultare Borja Á., *et alii*, *Marine Management – Towards an Integrated Implementation of the European Marine Strategy Framework and the Water Framework Directives*, in *Marine Pollution Bulletin*, 60, 12, 2010, pp.2175-2186.

<sup>159</sup> Art.294 del TFUE.

<sup>160</sup> *Ibidem*, art.175. Per un ulteriore approfondimento, Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p.8-9.

<sup>161</sup> Soveroski M., *EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 13, 2, 2004, pp.127-134.

La ratifica del Trattato di Lisbona nel 2009 diede ufficialmente i natali, conferendole personalità giuridica internazionale<sup>162</sup>, all'Unione europea, e aggiornò profondamente il Trattato di Maastricht, che venne rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), costituendo, in combinato disposto e in posizione di equipollenza con il Trattato sull'Unione europea (TUE), il fondamento costituzionale del nuovo assetto sovranazionale<sup>163</sup>. Per quanto concerne il profilo di studio interessato dalla presente disamina, il principio di condivisione della politica ambientale tra Bruxelles e Stati membri permane immutato, così come non fu intaccata la competenza esclusiva sulla pesca, e la relativa conservazione della biosfera marina, in capo all'Unione<sup>164</sup>. L'ampiezza degli obiettivi di politica ambientale enunciati nel Trattato, ereditati quasi specularmente dal dispositivo di Maastricht<sup>165</sup>, ha concesso alle istituzioni comunitarie una significativa flessibilità nel calibrare, e di frequente estendere, le proprie competenze specifiche. Difatti, se è vero che l'assenza di espliciti limiti sostanziali viene comunque sempre arginata dai principi generali di proporzionalità e sussidiarietà, che autorizzano l'Unione ad attivarsi solo qualora, e fino al punto in cui, i singoli Stati non si dimostrino in grado di adempiere al dettato dei Trattati adottando politiche che, per ragioni di scala e pervasività, un organo collettivo riesce a perseguire più efficacemente<sup>166</sup>; è altresì comprovato come, entro questo seminato, un'imponente evoluzione è stata determinata dalla natura stessa dell'acquis comunitario. Il riferimento va a quell'ecosistema giuridico di diritti e obblighi derivanti dal contenuto dei Trattati e loro allegati, dalle sentenze della giustizia europea e dagli accordi internazionali stipulati con terzi. Si tratta, in altri termini, di un «universo legale in [continua] espansione», sorto agli albori del processo d'integrazione<sup>167</sup> e indotto, da una crisi climatica sempre più globale e violenta, a spingere costantemente oltre la frontiera della propria sfera d'influenza<sup>168</sup>. Sul fronte interno, questa previsione regolamentare ha aperto alla promulgazione di norme dagli effetti indiretti sul patrimonio naturale - conservative, precauzionali, preventive, repressive e talora eminentemente procedurali<sup>169</sup> -, così come estremamente settoriali e mirate, quali la protezione della popolazione animale e la promozione di una politica energetica comune, caratterizzata da efficienza, risparmio e sfruttamento di fonti rinnovabili<sup>170</sup>. Nonostante tutto ciò, il portato più innovativo del Trattato di Lisbona concerne l'introduzione di quella governance ambientale esterna già accennata in apertura di paragrafo. Il testo si fece portavoce dell'ambizione, risalente ai primi anni 2000<sup>171</sup>, di

<sup>162</sup> Art. 47 del TUE. Per una trattazione completa, consultare Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law: Text and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp.38-46.

<sup>163</sup> Art.1 del TFUE e art.1 del TUE.

<sup>164</sup> Rispettivamente, art.4,3 del TFUE.

<sup>165</sup> *Ibidem*, art.191.

<sup>166</sup> Art.5 del TUE.

<sup>167</sup> Puder M.G., *The Rise of Regional Integration Law: Good News for International Environmental Law*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 23, 2011, pp.165-210.

<sup>168</sup> Durán G.M., Morgera E., *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, cit., s.i.p.

<sup>169</sup> Jans J.H., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., pp.26-35.

<sup>170</sup> Art.194 del TFUE.

<sup>171</sup> L'evento scatenante risale al ritiro degli Stati Uniti dal Protocollo di Kyoto, oggetto di approfondimento in Burns C., Tobin P., *The Limits of Ambitious Environmental Policy in Times of Crisis*, in Adelle C., Biedenkopf K., Torney D. (a cura di), *European Union External Environmental Policy*, Springer International, Cham, 2018, s.i.p.

un'Unione europea capace di guidare la crescita dell'agenda ambientale internazionale, contribuendo allo «sviluppo sostenibile della Terra»<sup>172</sup>, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, e all'implementazione di misure generalizzate volte a preservare e migliorare la qualità dei biomi e a promuovere la gestione sostenibile delle risorse naturali globali<sup>173</sup>. A distanza di quasi vent'anni, scossoni traumatici e impreveduti quali la crisi finanziaria di fine decennio, Brexit e la guerra in Ucraina, che segna la probabile definitiva compromissione del processo di allargamento verso l'Europa orientale, hanno tolto credibilità alla leadership europea<sup>174</sup>, arenando *sine die* il suo progetto di globalizzazione climatica.

### 2.1.2 Lo stato dell'arte: principi fondamentali e base giuridica

Accresciuta e stratificata secondo questi numerosi rimaneggiamenti, la legislazione ambientale comunitaria così come si presenta al lettore contemporaneo è motivata, e il suo instancabile lavoro di revisione e aggiornamento ispirato, da quattro principi cardine, equamente distinti tra preventivi e correttivi.

*In primis* il principio di precauzione, mutuato dal diritto internazionale<sup>175</sup> e integrato in un documento della Commissione rivolto a istituzioni europee, Stati membri e aziende<sup>176</sup>, consiste in un pacchetto di misure funzionali «a un [alto] livello di protezione [...], non discriminatorie nella loro applicazione, conformi ad analoghe norme già vigenti e basate su un'analisi costi-benefici» (par.6), volte a comporre uno strumento di gestione dei principali rischi potenziali che minaccino «la salute di habitat, persone, fauna e flora» (par.3), alla luce di una «valutazione scientifica oggettiva [e] [...] aggiornata secondo dati recenti». In più occasioni, la Corte di giustizia si è espressa in favore di un'estensione del principio di precauzione all'esterno del tracciato normativo ambientale<sup>177</sup>, incoraggiando quello *spillover* insito nel requisito di integrazione canonizzato a Maastricht.

Sovrapponibile per contenuti e finalità, il principio di prevenzione<sup>178</sup> si differenzia dalla precauzione per la sussistenza di un numero sufficiente di informazioni comprovate che accertano la presenza di una tra le fattispecie di rischio elencate. Le più autorevoli linee guida per la sua applicazione sono rinvenibili nel terzo Programma di azione per l'ambiente UE (1982-1986), che pose l'accento sulla necessità di migliorare la disponibilità di nozioni specialistiche al servizio dei decisori attraverso monitoraggi, indagini statistiche e analisi d'impatto, anche e soprattutto in fase di implementazione dei

---

<sup>172</sup> Art.3 del TUE.

<sup>173</sup> *Ibidem*, art.21. Per una trattazione estensiva, consultare Morgera M., (a cura di), *The External Environmental Action of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s.i.p.

<sup>174</sup> Burns C., Tobin P., *The Limits of Ambitious Environmental Policy in Times of Crisis*, in Adelle C., Biedenkopf K., Torney D. (a cura di), *European Union External Environmental Policy*, cit., pp.328, 330.

<sup>175</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, 1992, Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, A/CONF.151/26, 1992 (vol. I), principio 15.

<sup>176</sup> Commissione delle Comunità europee, comunicazione sul Principio di Precauzione, 2 febbraio 2000, COM (2000) 1.

<sup>177</sup> Craig P., De Búrca G., *EU Law, Text, cases and materials*, Oxford University Press, New York, 2020, pp.567-568.

<sup>178</sup> Per un approfondimento sulla sua derivazione internazionale, Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp.246-248.

provvedimenti, al fine di adattarne i contorni alle singole circostanze e alla conoscenza maturata via via sul campo<sup>179</sup>. Al principio di prevenzione si deve buona parte della legislazione comunitaria in materia di smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento a tutti quegli accorgimenti finalizzati a ridurre quantità ed effetti nocivi previo riciclo<sup>180</sup>. Qualora queste ultime previsioni vengano meno, subentra il principio della correzione dell'inquinamento alla fonte. Secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, è responsabilità delle autorità locali raccogliere, processare e rimuovere i rifiuti presenti sul proprio territorio, così da stimolarne un riutilizzo in prossimità dell'area di produzione. Questa lettura si è tradotta in una giurisprudenza che ha legittimato una discriminazione territoriale limitatamente a questo ambito<sup>181</sup>, permettendo allo stesso tempo lo smaltimento delocalizzato unicamente per tutte quelle fattispecie di scorie tossiche per l'ambiente di appartenenza<sup>182</sup>.

In ultima istanza, il principio del “chi inquina paga”<sup>183</sup>, realizzato tramite l'imposizione di soglie e tariffe ai soggetti inquinanti – si pensi ai già illustrati ETS (paragrafo 1.3). L'obiettivo sta nel responsabilizzare le realtà con il più alto impatto ambientale, inducendole a ridurre il quantitativo di emissioni nel tempo, senza nel frattempo ricorrere ad aiuti di Stato o caricare l'intera collettività di nuove tasse<sup>184</sup> che finirebbero inevitabilmente con l'intaccare l'equità contributiva del sistema.

Oggi la sua base giuridica risiede, oltre che nei summenzionati trattati e in un ampio spettro di fonti primarie e secondarie che ogni anno ne arricchiscono e particolareggiano i contenuti, in due pilastri teorici e un braccio attuativo di recente promulgazione<sup>185</sup>. Il quadro di riferimento politico si colloca all'interno della normativa europea sul clima, la quale statuisce il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, cadenza appuntamenti di monitoraggio intermedi e designa la Commissione come ultimo supervisore per il processo di adempimento degli obblighi nazionali<sup>186</sup>. Le principali modalità operative vengono enunciate nel patto per l'industria pulita che, nato per convertire le difficoltà di approvvigionamento energetico del tessuto produttivo europeo in un volano della transizione ecologica, prevede l'inserimento di nuovi criteri di sostenibilità, resilienza e preferenza interna tra le regole degli appalti pubblici per stimolare domanda e autoproduzione di beni sostenibili, lo stanziamento di almeno € 100 miliardi in aiuti di Stato, la costituzione di un cartello che accresca il potere negoziale

---

<sup>179</sup> Dhondt N., *Integration of Environmental Protection into Other EC Policies: Legal Theory and Practice*, cit., p.151.

<sup>180</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 98/2008/CE del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (e successive modifiche), in GU L 312, 22/11/2008, pp.1-40.

<sup>181</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 9 luglio 1992, *Commissione c. Belgio*, causa C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310.

<sup>182</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 23 maggio 2000, *Sydhavnens Sten & Grus*, causa C-209/98, ECLI:EU:C:2000:279. Per un ulteriore approfondimento, consultare Jans J., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., p.43.

<sup>183</sup> Analogamente al principio di precauzione, la sua prima comparsa risale alla Dichiarazione ONU di Rio, 1992.

<sup>184</sup> Jans J., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, cit., pp.43-45.

<sup>185</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento> [sito del Parlamento europeo].

<sup>186</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

delle imprese, la diversificazione delle catene di fornitura previo avvio di partenariati per il commercio e gli investimenti puliti, infine il potenziamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere<sup>187</sup><sup>188</sup>. L'implementazione di questa infrastruttura complessiva è demandata alle 154 missioni che danno forma e sostanza al Green Deal<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Si tratta di uno strumento usato dall'UE per attribuire un prezzo equo al carbonio emesso durante la produzione di beni ad alta intensità.

<sup>188</sup> Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, 26 febbraio 2025, COM (2025) 85.

<sup>189</sup> Già oggetto di approfondimento nel paragrafo 1.1.2.

## 2.2 Schieramenti e attori della battaglia climatica europea

Come anticipato a margine della rassegna della letteratura, il presente capitolo si chiude con un'analisi comparata storico-finanziaria dei due gruppi d'interesse più ascoltati nelle sedi istituzionali di Bruxelles.

### 2.2.1 Green 10, aperta, non verticistica e vicina al potere

A sostegno della tutela del patrimonio naturale, di una riduzione dell'attività antropica e una transizione verso un'economia sostenibile opera, da oltre cinquant'anni, Green 10. Il suo posizionamento europeo è ampiamente spiegabile con la minor competizione per finanziamenti e spazio mediatico nel contesto sovranazionale rispetto a quanto osservabile tra i singoli Paesi<sup>190</sup>.

La sua prima unità funzionale risale al 1974, anno in cui lo *European Environmental Bureau* (EEB) aprì un ufficio nella capitale belga<sup>191</sup>. Strutturato internamente come una rete di 25 organizzazioni civiche nazionali provenienti da nove Paesi membri, l'EEB rimase per dieci anni l'unica entità non governativa di carattere ambientale a livello europeo; oggi vanta oltre 190 componenti in 41 Stati, alcuni dei quali semplicemente coinvolti in politiche di vicinato con l'Unione, e rappresenta trenta milioni tra soci e finanziatori<sup>192</sup>. Nella seconda metà degli anni '80, complice una vera e propria «esplosione di interesse» verso questo genere di tematiche, nell'ordine Friends of the Earth (FoE), Greenpeace, World Wide Fund (WWF) e Climate Action Network (CAN) inaugurarono sedi proprie<sup>193</sup>. Le prime tre intrapresero un rapporto di stretta collaborazione con l'EEB, divenendo note come la “Banda dei quattro” o il G4, una parodia del ben più noto forum economico G7, mentre CAN rimase inizialmente esclusa per il suo status di «gruppo [...] informale, con carenze di organico e senza un coordinamento centralizzato»<sup>194</sup>.

Nei primi anni '90, la già citata Conferenza ONU di Rio rese lampante la necessità di un coordinamento strategico-finanziario per esercitare una pressione rilevante sulla politica ambientale comunitaria, e spinse ONG con un più elevato grado di specializzazione, specificamente la European Federation for Transport and Environment (T&E) e BirdLife International, a fare il proprio ingresso<sup>195</sup>. L'affiliazione, di lì a poco, di CEE Bankwatch Network, Health and Environment Alliance ed Environment Network completò

---

<sup>190</sup> Rucht D., *Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups*, in Low J., Liefferink D., Mol A., (a cura di), *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven, Londra, 1993, p. 90.

<sup>191</sup> Wurzel W.K.R., Connelly J., *Environmental NGOs: taking a lead?*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.214-232.

<sup>192</sup> <https://eeb.org/membership/our-members/> [sito dello European Environmental Bureau].

<sup>193</sup> Long T., *The Environmental Lobby*, in Lowe P., Ward S. (a cura di), *British Environmental Policy and Europe*, Routledge, Londra, 1998, pp.105-118.

<sup>194</sup> Rucht D., *Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups*, in Low J., Liefferink D., Mol A., (a cura di), *European Integration and Environmental Policy*, cit., pp.75-96.

<sup>195</sup> Wurzel W.K.R., Connelly J., *Environmental NGOs: taking a lead?*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., p. 214.

l'organigramma dei Green10<sup>196</sup>, rimasto sin da allora inalterato.

La spontanea crescita di questo «sottobosco» comportò «un'organizzazione implicita del lavoro»<sup>197</sup> e una graduale professionalizzazione<sup>198</sup> e specializzazione sui rispettivi dossier più sensibili; inoltre, data una natura tendenzialmente aperta e flessibile volta a non deprimere il potenziale d'influenza dei suoi membri nelle rispettive nicchie, le singole organizzazioni continuano a godere della facoltà di unirsi a coalizioni d'interesse settoriale e temporaneo con entità esterne all'etichetta, denominate tecnicamente «policy cluster»<sup>199</sup>. Nel recente passato, si sono strutturate prevalentemente con lo scopo di esercitare pressione in ambito sanitario, a favore dello sviluppo regionale e, più notoriamente, in politica energetica comunitaria, per l'approvazione del pacchetto cambiamento climatico ed energia adottato da Consiglio e Parlamento a fine 2008<sup>200</sup>, ma hanno altresì costituito una preziosa occasione di avvicinamento di Green10 alla società civile. Ne sono un esempio le collaborazioni con sindacati in difesa dei diritti dei consumatori e associazioni religiose votate al contrasto alle disuguaglianze economiche (si pensi nello specifico alla rete Aprovev, fondata da Christian Aid), nonché la partecipazione a convegni di pubblico interesse quali la Civil Society Platform, riunente ONG che si occupano di sociale, diritti umani e beni culturali, e l'Agora, il forum di confronto tra parlamentari e cittadini europei. Un altro caso di alleanza collaterale e informale è rappresentato dalla costellazione di think thank, molto diversi tra loro per ampiezza della forza lavoro e specializzazione, che affiancano Green10 nella sua quotidiana attività di monitoraggio e documentazione. Alcuni svolgono attività di advocacy propria, come nel caso di The Centre for European Political Studies (CEPS) e The Centre, altri supportano la coalizione con la propria expertise – si pensi a Client Earth, che riserva assistenza legale in diritto ambientale a titolo gratuito a non-profit e parlamentari europei, E3G, esperta in gestione dei contesti di crisi, o ancora Ecologic Institute for European Environmental Policy (IEEP) e öko Institut, tutte dedite all'elaborazione di materiale scientifico<sup>201</sup>.

Dal punto di vista gerarchico, queste realtà si coordinano mediante una leadership condivisa di carattere funzionale, centrata sull'individuazione, caso per caso, di uno o più soggetti detentori la maggior esperienza, organizzazione e credibilità agli occhi del decisore, da sfruttare come apripista per conseguire un dato obiettivo di policy. Per quanto concerne gli scenari di crisi, ad esempio, CAN mette a disposizione le proprie sedi per scambiare informazioni, discutere di strategie comuni e pianificare la divisione del lavoro, ritagliandosi con il tempo il ruolo di polo attorno al quale «la rete delle ONG è

---

<sup>196</sup> Long T., Lörinczi L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in Cohen D., Richardson J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp.162-179.

<sup>197</sup> Rucht D., *Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups*, in Low J., Liefferink D., Mol A., (a cura di), *European Integration and Environmental Policy*, cit., pp.75-96.

<sup>198</sup> Hey C., Brendle U., *Umweltverbände und EG*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994, s.i.p.; Long T., Lörinczi L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in Cohen D., Richardson J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, cit., pp.162-179.

<sup>199</sup> Long T., Lörinczi L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in Cohen D., Richardson J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, cit., p.168.

<sup>200</sup> Wurzel W.K.R., Connelly J., *Environmental NGOs: taking a lead?*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., p. 216.

<sup>201</sup> *Ibidem*, pp. 217-218.

liberamente federata». Non casualmente, sono frequenti i ricorsi alla pratica del *bandwagoning*, soprattutto da parte del WWF, protagonista di un ricorrente allineamento alle istanze avanzate da CAN nel tentativo di intercettare parte della popolarità<sup>202</sup>. Oltre alla pubblicazione di autorevoli studi scientifici commissionati ai think tank, lo strumento di lobbying più comune risiede nel *venue shopping* (traducibile con «cambio di sede») <sup>203</sup>, tipico delle arene istituzionali multilivello ed esercitabile solo dalle ONG più strutturate (su tutte FoE, Greenpeace e CAN)<sup>204</sup>. Analogamente a quanto affermato nella prima ipotesi di ricerca, l'alto livello di conflitto insito nel dibattito ambientale predispone strategicamente il decisore europeo a una maggior apertura, in fase di proposta legislativa, verso le richieste di suddette formazioni, le quali si comportano sia da *agenda setters* che da *whistleblowers* in merito a potenziali inefficienze attuative<sup>205</sup>. Obiettivi trasversali dell'attività di influenza quali Commissione europea, entrambi i Consigli e il Parlamento si intersecano a una fitta e duratura rete di contatti con le commissioni di lavoro specialistiche a Strasburgo – ambiente, cambiamenti climatici e sviluppo<sup>206</sup> –, con le direzioni generali omonime, per politica energetica e industriale<sup>207</sup>, e con gli ufficiali delle Rappresentanze permanenti in seno al Consiglio<sup>208</sup>. Inoltre, queste formazioni ombrello riservano un cospicuo supporto alle loro controparti nazionali (o i membri aderenti all'alleanza), specialmente se collocate nella regione mediterranea ed ex-URSS, dove sul carente o talora inesistente attivismo ambientale dei decenni scorsi si è oggi radicato un prolifico ecosistema di ONG. Come si osserverà più nel dettaglio a breve, un'alleanza tanto affollata, organica e duratura ha consentito a Green10 di compensare, seppur in minima parte, lo squilibrio di risorse patito rispetto alle grandi corporazioni private<sup>209</sup>, tanto con l'accorpamento delle disponibilità proprie quanto grazie ai fondi destinati, insieme a materiale informativo e accessi privilegiati, a queste organizzazioni ombrello dalla Commissione medesima<sup>210</sup>. Tali flussi istituzionali sono principalmente dovuti alla

---

<sup>202</sup> Long T., Slater L., Singer S., *WWF: European and Global Climate Policy*, in Pedler R. (a cura di), *European Union Lobbying: Challenges in the Arena*, Palgrave, Basingstoke, 2002, p.100.

<sup>203</sup> Tale strumento si sostanzia nella scelta della sede istituzionale più favorevole al lobbista, in virtù di una consonanza politica o di un'acclarata vicinanza culturale, con l'obiettivo di servirsene per trainare gli altri centri di decisione verso una posizione più propizia al proprio interesse. Secondo la dottrina, questa condotta imitativa può dipendere tanto da una non sconfessabile autorevolezza del soggetto di partenza (effetto-soggezione) quanto da una scarsa propensione degli altri attori ad analizzare le diverse *issues* per carenza di tempo o risorse (effetto affaticamento). Fonte: Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., pp.279-280.

<sup>204</sup> Mazey S., Richardson J. (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, s.i.p.

<sup>205</sup> Wurzel W.K.R., Connelly J., *Environmental NGOs: taking a lead?*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., pp.225-226.

<sup>206</sup> Burns C., Carter N., *The European Parliament and climate change: from symbolism to heroism and back again*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., pp.58-73.

<sup>207</sup> Barnes P.M., *The role of the Commission of the European Union: creating external coherence from internal diversity*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., pp.41-57.

<sup>208</sup> Oberthür S., Dupont C., *The Council, the European Council and international: from symbolic leadership to leadership by example*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, cit., pp.74-92.

<sup>209</sup> Grant W., *Business: the elephant in the room?*, in Wurzel W.K.R., Connelly J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.197-213.

<sup>210</sup> Long T., *The Environmental Lobby*, in Lowe P., Ward S. (a cura di), *British Environmental Policy and Europe*, cit., pp.105-118; Mazey S., Richardson J. (a cura di), *Lobbying in the European Community*, cit.,

cospicua dote di consensi che incrementano la «legittimità di input» - e non solo quella «di output», connessa alla conoscenza specialistica e fornita abitualmente dalle società tradizionali<sup>211</sup> - delle proposte politiche dell'etichetta, rendendola, agli occhi della classe dirigente di Bruxelles, un imprescindibile strumento di superamento di quel deficit democratico discusso in precedenza (paragrafo 1.2). Ma la garanzia di suddetto sostegno deriva anche da un preciso portato ideologico e operativo. Si accennava al fatto che Green10 poggia stabilmente su un'omogenea visione di fondo, localizzata dalla letteratura specialistica a cavallo tra moderata e conservatrice<sup>212</sup>, e i suoi membri condividono obiettivi di policy affini, al netto di distinzioni interne<sup>213</sup> ereditate da peculiarità storiche e organizzative. Sono escluse per principio, tanto dall'alleanza quanto da eventuali policy cluster, i cosiddetti “deep green”, come Earth First!, la sua vecchia costola Earth Liberation Front (ELF) e Animal Liberation Front (ALF), formazioni ambientaliste altamente radicalizzate e sostenitrici della mobilitazione violenta come unico viatico per sollecitare una revisione dell'agenda politica<sup>214</sup>. Secondo le cifre aggiornate al 31 dicembre 2019, ultimo anno completo prima della decadenza dell'obbligo di pubblicazione sul Registro di Trasparenza del budget in lobbying per le società non commerciali (paragrafo 1.1.), e raccolte da LobbyFacts, la coalizione nel suo insieme investiva appena € 37.500, con un lobbista impiegato per il 25% del proprio orario di lavoro (0.25), e non disponeva di alcun accreditamento presso il Parlamento europeo<sup>215</sup>. Dato il bilancio dichiarato di € 40.871 per l'anno 2024, e la disponibilità di un singolo rappresentante per il 50 % del suo tempo lavorativo (0.5), è ragionevole dedurre che, anche in mancanza di cifre esatte, il budget speso in rapporti istituzionali non sia variato sensibilmente negli ultimi anni<sup>216</sup>.

### **2.2.2 *European Round Table for Industry*, il fondatore ombra della Comunità europea**

Sul fronte opposto, siede la *European Round Table for Industry* (ERT). Attenendosi ai dati pubblicati sul proprio portale ufficiale, il forum riunisce amministratori delegati e presidenti dalle 60 maggiori aziende in ambito industriale e tecnologico, le quali registrano attualmente 6 milioni di dipendenti nel mondo e vantano € 3 trilioni di profitti annui combinati, oltre a € 120 miliardi di investimento in ricerca e sviluppo nello stesso

---

s.i.p. L'unica eccezione è Greenpeace, storicamente dotata di una policy di indipendenza integrale da sovvenzioni erogate da qualsiasi ente pubblico, volta a tutelarne l'integrità.

<sup>211</sup> Beyers J., Kerremans B., *Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen: Ist die Europäische Union entpolitisiert?*, in Eising R., Kolher-Koch B. (a cura di), *Interessenpolitik in Europa*, Nomos, Baden-Baden, pp.123-150.

<sup>212</sup> Hey C., Brendle U., *Umweltverbände und EG*, Westdeutscher Verlag, cit., s.i.p.; Long T., Lörinczi L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in Cohen D., Richardson J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, cit., pp.162-179; Richards J.P., Heard J., *European Environmental NGOs: Issues, Resources and Strategies in Marine Campaigns*, in *Environmental Politics*, 14, 1, 2005, pp.23-41.

<sup>213</sup> Long T., Lörinczi L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in Cohen D., Richardson J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, cit., pp.162-179.

<sup>214</sup> Carter N., *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s.i.p.

<sup>215</sup> <https://www.lobbyfacts.eu/datacard/green-10?rid=70309834043-10&sid=133647> [sito di LobbyFacts].

<sup>216</sup> [https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail\\_it?id=70309834043-10](https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail_it?id=70309834043-10) [sito del Registro di trasparenza]

periodo<sup>217</sup>. La fondazione dell'ERT, risalente al mese di aprile del 1983 su iniziativa dell'allora amministratore delegato di Volvo, costituì una risposta sistemica alla profonda stagnazione dell'economia europea<sup>218</sup>: la seconda crisi petrolifera del 1979 inferse difatti un colpo apparentemente fatale al Vecchio Continente, che osservò gli effetti combinati di una brusca frenata nella sua crescita, un incremento della disoccupazione e il deterioramento della propria bilancia commerciale. La conseguente perdita di competitività e slancio rispetto alla concorrenza nipponica e statunitense spinse diversi Paesi membri a rifugiarsi in misure protezionistiche, mettendo seriamente a rischio l'attuazione del mercato unico previsto nei trattati di Roma<sup>219</sup> e, conseguentemente, la sopravvivenza stessa del processo di integrazione europea. Soltanto la susseguente approvazione, sostenuta dalla decisiva regia politica dell'ERT, dell'Atto Unico e delle reti trans-europee dei trasporti (TEN-T) scongiurarono un simile scenario<sup>220</sup>.

Il primo dispositivo, già citato in riferimento al suo pacchetto normativo ambientale (paragrafo 1.4), mutuò buona parte delle proposte e finalità presentate nel memorandum *Fondamenta per il futuro di un'industria europea*, approvato il 1° giugno 1983 dalla seconda assemblea dell'ERT e inoltrato all'allora commissario europeo per l'energia e gli affari industriali. Nelle parole dei dirigenti dell'epoca, la creazione di un mercato unificato rappresentava l'unica strada per tornare a garantire benessere diffuso ai cittadini europei, e lo sforzo integrativo che il tessuto produttivo stava già approfondendo necessitava di un conforme indirizzo politico. La divulgazione delle modalità attuative e dei vantaggi derivanti dal mercato unico, legati in particolar modo a un aumento negli investimenti, all'armonizzazione normativa e alla soppressione di qualsivoglia ostacolo fiscale, legale e politico verso la costituzione di partenariati industriali transnazionali, venne affidata ad articoli e approfondimenti ospitati dai più letti e autorevoli giornali continentali, tra cui il Financial Times, l'Economist, l'International Herald Tribune, Le Figaro e Der Spiegel<sup>221</sup>. L'11 gennaio del 1985 l'ERT, ancora non soddisfatta del piano conclusivo di riforme «pachidermiche, prive di scadenze puntuali e di una strategia per la crescita industriale» avanzato dal commissario per il mercato interno, presentò a Bruxelles il programma d'azione alternativo *Europa 1990*, alla presenza di quasi 500 tra manager del settore privato e alti funzionari istituzionali, inclusi membri dell'appena insediata Commissione Delors<sup>222</sup>. Tra i passaggi non negoziabili per conseguire una libera ed effettiva circolazione di merci e persone vennero indicati la soppressione dei controlli doganali, l'apertura dei mercati pubblici con particolare riferimento alle telecomunicazioni, l'armonizzazione degli standard tecnici e fiscali – leggasi imposta sul valore aggiunto, con termine ultimo per il loro raggiungimento fissato al 1990. Non fu un caso che a tale agenda, inserita dall'ERT nel suo report del giugno 1985 *Cambiamenti di scala: una revisione preparata per la European Roundtable of Industrialists* e inoltrata a tutti i Capi

---

<sup>217</sup> <https://ert.eu/about/> [sito della European Round Table for Industry].

<sup>218</sup> Yildiz U.B., *Big Business Influence on European Union Decision-Making: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *Bilge Strateji*, 8, 14, 2016, pp.127-149.

<sup>219</sup> Dinan D., *Avrupa Birliđi Tarihi*, traduzione a cura di Akay H., Kitap Yayınevi, İstanbul, 2013, p.222.

<sup>220</sup> Yildiz U.B., *Big Business Influence on European Union Decision-Making: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *Bilge Strateji*, 8, 14, 2016, pp.127-149.

<sup>221</sup> Cowles M.G., *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*, in *Journal of Common Market Studies*, 33, 4, 1995, p.505-508.

<sup>222</sup> *Ibidem*, p.514.

di Stato e di governo dell'Unione, fece a breve seguito il libro bianco della Commissione *Completare il mercato interno*, dai contenuti sovrapponibili alla summenzionata proposta, con l'unica eccezione della scadenza per la sua implementazione, prevista per il 1992. In un'intervista televisiva rilasciata nel 1993, lo stesso Delors avrebbe riconosciuto all'ERT il merito di esser stata «uno dei motori propulsivi verso il mercato unico»<sup>223</sup>.

Se per l'Atto Unico l'ERT giocò un ruolo decisivo nel delineare i contenuti e stimolare una celere approvazione, del progetto delle reti trans-europee dei trasporti fu vera e propria autrice. Introdotta nel Trattato di Maastricht allo scopo di «integrare un'infrastruttura europea interoperabile per trasporti, energia e telecomunicazioni»<sup>224</sup>, la TEN-T serve da ponte tra le regioni dell'Europa centrale e le sue aree più periferiche, quelle senza sbocco sul mare e le isole<sup>225</sup>. L'attività di pressione ebbe inizio nel dicembre del 1984 quando, nel suo report *Collegamenti mancanti*, l'alleanza degli industriali evidenziò la necessità strategica di potenziare le vie di comunicazione tra Paesi membri, in particolare le linee ferroviarie tra le maggiori capitali europee e le autostrade nell'emisfero mediterraneo e nella penisola balcanica, così da permettere all'export continentale di raggiungere le economie di scala, migliorare la distribuzione delle merci e sviluppare il settore manifatturiero. Tra le principali proposte, da realizzarsi previa apertura al capitale privato, una linea stradale-ferroviaria anglo-francese (EuroRoute), un analogo collegamento tra Scandinavia e Germania settentrionale (Scanlink) e una rete ferroviaria europea ad alta velocità<sup>226</sup>. Dando seguito a questa prima iniziativa, durante l'anno successivo la Commissione istituì una task force congiunta con l'ERT, la quale produsse un nuovo report e stimolò la creazione di un inedito portfolio di investimenti. La pubblicazione di altri tre studi, le cui raccomandazioni furono ripetutamente citate nei libri verdi prodotti in quel lustro da Bruxelles, e una massiccia campagna di lobbying sui ministeri nazionali delle infrastrutture e dei trasporti in favore dell'adozione del TEN-T portarono congiuntamente a una sua inclusione negli accordi siglati a Maastricht nel 1992<sup>227</sup>. Nei seguenti quindici anni, l'ERT si fece entusiasta promotrice dell'integrazione monetaria<sup>228</sup>, nella convinzione che «un mercato unico senza una valuta unica costituisce solo una vittoria a metà» dinanzi alla concorrenza nipponica e statunitense<sup>229</sup>, sostenne il processo di allargamento orientale, intravedendovi un'iniezione di manodopera a basso costo e un nuovo mercato da 150 milioni di clienti potenziali<sup>230</sup>, e promosse una maggior

---

<sup>223</sup> Balanyá B., et alii, *Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto Press, Londra, 2003, p.21-22.

<sup>224</sup> Ministero degli Esteri della Repubblica di Turchia, Direzione per gli Affari Europei, *Trans-European Networks Policy of the European Union*, 2015.

<sup>225</sup> Art.170 TFUE, precedentemente art.154 del Trattato CE.

<sup>226</sup> European Round Table of Industrialists, *Missing Links: Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure*, 1984.

<sup>227</sup> Balanyá B., et alii, *Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, cit., pp.22-23.

<sup>228</sup> Van Apeldoorn B., *Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *New Political Economy*, 5, 2, 2000, pp.160-170.

<sup>229</sup> European Round Table of Industrialists, *Reshaping Europe: A Report from the European Round Table of Industrialists*, 1991.

<sup>230</sup> Balanyá B., et alii, *Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, cit., pp.28-29.

cooperazione tra mondo dell'istruzione superiore e mercato del lavoro<sup>231</sup>. È facilmente comprensibile come, proprio per questo suo ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea, l'ERT abbia costituito uno degli incentivi maggiori alla crescita di un'economia industriale fautrice di ricchezza e benessere diffuso, ma altresì produttrice per decenni di alte quote di emissioni inquinanti.

Sotto il profilo gerarchico, i membri della *European Round Table for Industry* godono, come suggerisce la sua stessa nomenclatura, di uno peso decisionale paritario. Il programma di lavoro e le priorità di medio termine vengono stabilite per consensus durante sessioni plenarie a cadenza semestrale. Le unità funzionali dell'assemblea risiedono nei gruppi di lavoro, vero fulcro di contenuti e posizioni assunte nel corso dei forum. Le riunioni della tavola rotonda ricevono supervisione e raccomandazioni da parte di un comitato direttivo composto dal presidente dell'alleanza, il suo diretto predecessore, due vice e cinque membri eletti. La segreteria, situata nel quartier generale di Bruxelles, svolge funzioni di coordinamento e organizzazione delle attività dell'ERT, fornisce supporto amministrativo ai gruppi di lavoro e funge da punto di contatto per tutte gli altri uffici<sup>232</sup>.

Come intuibile dalle pagine precedenti, lo strumento di lobbying più adottato dall'alleanza degli industriali sono i report, dettagliate illustrazioni tecniche su una *issue* specifica che vengono elaborate internamente, inoltrate alle istituzioni competenti e pubblicate contestualmente sul sito ufficiale dell'ERT, ma non manca, dato l'ingente spessore economico delle aziende partner nel mercato europeo e i rapporti di amicizia personale che legano i suoi membri a molteplici decisori, un frequente ricorso al *face-to-face* con politici di alto livello, ivi inclusi presidenti della Commissione e capi di Stato e di governo<sup>233</sup>: al 15 settembre del 2025, la coalizione è stata ricevuta in 20 occasioni presso le sedi istituzionali europee, quattro di queste alla presenza di un commissario europeo<sup>234</sup>. Sotto il quadro finanziario, ha beneficiato di uno stanziamento in lobbying di € 599.000 (estremo superiore della forbice) per l'anno appena trascorso, quasi venti volte superiore alla disponibilità di Green 10, potendo contare su 5 lobbisti impiegati per il 75% del proprio orario lavorativo (3,75, più di sei volte quanto la controparte ambientalista)<sup>235</sup>.

---

<sup>231</sup> Kauppinen I., *The European Round Table of Industrialists and the Restructuring European Higher Education*, in *Globalisation, Societies and Education*, 12, 4 2014, pp.504-513; Sultana R.G., *A Uniting Europe, a Dividing Education? Euro-centrism and the Curriculum*, in *International Studies on Sociology of Education*, 5, 2 1995, p.126.

<sup>232</sup> Yildiz U.B., *Big Business Influence on European Union Decision-Making: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *Bilge Strateji*, 8, 14, 2016, pp.127-149.

<sup>233</sup> Richardson K., *Big Business and the European Agenda: Reflections on the Activities of the European Round Table of Industrialists, 1988- 98*, Sussex European Institute, Falmer, 2000, p.18.

<sup>234</sup> <https://www.lobbyfacts.eu/datacard/european-round-table-for-industry?rid=25487567824-45> [sito di LobbyFacts].

<sup>235</sup> *Ibidem*.

### 3. Il regolamento UE 1991/2024, un compromesso storico impopolare

La scelta di rifarsi a contenuti e processo di approvazione del regolamento (UE) 1991/2024<sup>236</sup>, mediaticamente noto come Nature Restoration Law (da ora in avanti NRL), per difendere la tesi di fondo del presente elaborato affonda le proprie radici nel ruolo aurorale rivestito dal suddetto provvedimento nell'affermazione paradigmatica di una forma di tutela rigenerativa, e non più semplicemente conservativa, del patrimonio naturale europeo. La necessità di questo approccio inedito viene motivata da una recente e aggiornata letteratura scientifica attraverso tre linee argomentative principali, parzialmente sovrapponibili tra loro benché ciascuna con un diverso grado di intensità. La prima evidenza come i precedenti tentativi di conservazione e preservazione degli ecosistemi naturali si siano dimostrati ampiamente inefficaci<sup>237</sup>, tanto in ambito comunitario quanto internazionale, con particolare riferimento all'incessante degradamento della biodiversità mondiale<sup>238</sup>. Per stessa ammissione della Commissione, la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030<sup>239</sup> matura dalla consapevolezza che il preesistente quadro normativo di specie<sup>240</sup> non è bastato a incontrare gli obiettivi delineati dal precedente aggiornamento<sup>241</sup>. Non diversamente, un report pubblicato a inizio decennio dall'Agenzia europea dell'ambiente sottolinea come la grande maggioranza degli ecosistemi protetti da Natura 2000<sup>242</sup> versa in condizioni di tutela più o meno inadeguata<sup>243</sup>. La responsabilità di questi insuccessi politici è imputabile solo in minima parte all'assenza di elevate soglie di ripristino ambientale<sup>244</sup>, cui pure la NRL pone rimedio - il preambolo del regolamento contiene non casualmente un pertinente richiamo

---

<sup>236</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, in GU L, 29/7/2024, pp.1-93.

<sup>237</sup> Per un'analisi longitudinale di respiro globale, consultare Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica, *Global Biodiversity Outlook 5*, Montreal, 2020, pp.51-57.

<sup>238</sup> Lees E., Pedersen O.W., *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 37, 2025, pp.75-96.

<sup>239</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380, p.15.

<sup>240</sup> I suoi dispositivi essenziali saranno oggetto di approfondimento nel paragrafo 3.1.

<sup>241</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 3 maggio 2011, COM (2011) 244.

<sup>242</sup> Natura 2000 si configura come la rete ecologica di riferimento dell'Unione europea, volta a garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. Tipologie e caratteristiche dei siti inclusi in Natura 2000, come il contenuto complessivo della sua direttiva madre, vengono esaminati nel dettaglio nel paragrafo 3.1. Fonte: Consiglio delle comunità europee, direttiva 92/43 del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GU L 206, 22/7/1992, pp.7-50.

<sup>243</sup> Lo studio classifica come "carente" il livello di conservazione misurato nel 45% degli habitat, che cala ulteriormente a "insoddisfacente" nel 36% dei casi. Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Lussemburgo, 2020, pp.107-127.

<sup>244</sup> La Commissione ricorda che «lo stato di salute e le prospettive future delle specie volatili, così come delle altre specie e habitat che trovano la loro tutela nelle direttive, sarebbe significativamente peggiore in loro assenza [delle direttive medesime], e si osservano miglioramenti [...] al verificarsi di interventi localizzati di adeguata entità», e rimarca la sussistenza di «opportunità di perfezionamento dell'efficacia attuativa». Fonte: Commissione europea, Fitness Check della legislazione europea sulla natura (direttive Uccelli e Habitat), 16/12/2016, SWD (2016) 472, pp.5-8.

alla necessità di «rafforzare l'ambizione sul fronte del ripristino della natura»<sup>245</sup>, nonché un pungente riferimento all'incapacità delle istituzioni comunitarie di «arginare il calo [...] di habitat e delle specie protette la cui conservazione è motivo di preoccupazione nell'Unione»<sup>246</sup> - , mentre la vera causa è da ricercarsi nell'irreperibilità, tra le misure riservate al ripristino ambientale antecedenti l'NRL, di obiettivi quantitativamente misurabili e scadenze puntuali<sup>247</sup>, così come di un vincolo legale lasco, che ne rese a lungo implementazione e supervisione pratiche pressoché discrezionali per gli Stati membri<sup>248</sup>. Pietra angolare del Green Deal tanto quanto di ogni aggiornamento contemporaneo della normativa ambientale, il secondo assunto individua nell'ampliamento della biodiversità la fonte di una serie di benefici interconnessi, alcuni più facilmente intuibili di altri<sup>249</sup>. Per fornire qualche esempio, il rinverdimento del patrimonio ambientale costituirebbe per certo una misura di contrasto naturale nei confronti dei cambiamenti climatici, attenuandone gli effetti più distruttivi<sup>250</sup>, e permetterebbe allo stesso tempo di «creare nuovi posti di lavoro, armonizzare l'antropizzazione economica con la crescita della natura e aiutare a garantire la produttività di lungo termine nonché il valore del nostro capitale ambientale»<sup>251</sup>. Nella strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, la Commissione nota come più della metà del prodotto interno lordo mondiale, ivi compresi alcuni tra i settori trainanti dell'economia quali edilizia, agricoltura ed enogastronomia, ma anche comparti meno prevedibili come turismo e attività ricreative, dipende vitalmente dalle materie prime reperibili in natura<sup>252</sup>, e stima in 1:100 il rapporto costi/benefici di un ipotetico programma globale volto al ripristino della natura selvatica<sup>253</sup>.

La terza tesi propugna la necessità di un'evoluzione parallela tra normativa europea e diritto internazionale. Difatti, quest'ultimo ha subito diverse revisioni successive all'adozione delle direttive comunitarie quadro in fatto di tutela e ripristino del patrimonio

---

<sup>245</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, in GU L, 29/7/2024, p.2.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>247</sup> Cliquet A., *et alii*, *Restoring Nature in the EU*, in Born C.H., *et alii* (a cura di), *The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, New York, 2015, pp.265-284.

<sup>248</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380, p.6.

<sup>249</sup> Per un'esposizione esaustiva di suddetti benefici interconnessi, consultare Chiti E., *Ecosystem Restoration and EU Law: An introduction to the Symposium*, in *European Law Open*, 3, 2024, pp.175-179, mentre per l'illustrazione delle modalità integrative di questo principio nella strategia per i suoli puliti del Green Deal, consultare Petersmann M., *Reordering the European Ground—Regrounding the European Legal Order?*, in *European Law Open*, 3, 2024, pp.180-189.

<sup>250</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380, p.2. Per una discussione generale sul rapporto tra ripristino del patrimonio ambientale e cambiamenti climatici, consultare Telesetsky A., Cliquet A., Akhtar-Khavari A., *Ecological Restoration in International Environmental Law*, Routledge, New York, 2017, pp.263-285.

<sup>251</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380, p.6.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

naturale, tra cui meritano di essere citate, per ambizione delle proposte formulate, il *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* del 2022, che impegna gli Stati firmatari a proteggere il 30% della biodiversità terrestre e marina entro il 2030 e a sostenere con \$ 30 miliardi di aiuti annui la conservazione nei Paesi in via di sviluppo<sup>254</sup>, e la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, statuyente i criteri per uno sfruttamento ecosostenibile della biodiversità marina nelle zone non soggette a giurisdizione nazionale<sup>255</sup>. In virtù del suo ben noto protagonismo ambientale globale, declinato nella produzione di nuova legislazione pattizia e nella gestione dei rapporti esterni<sup>256</sup>, l'Unione europea non si è limitata ad aderire a tali dispositivi, ma ha assunto una regia politica decisiva nel plasmarne e promuoverne i contenuti, servendosene, una volta adottati, come autorevole sostegno in favore dell'approvazione dell'NRL<sup>257</sup>.

Se queste argomentazioni dottrinarie non bastassero a spiegare la rilevanza del regolamento in analisi, si tenga anche conto della eco mediatica che ne ha accompagnato l'esame parlamentare, con un'onda lunga protrattasi nei mesi successivi alla sua approvazione. Nonostante la già richiamata dirompenza delle sue disposizioni, il testo definitivo del regolamento ha difatti risentito lungo tutto il suo iter di un'intensa campagna di lobbying, che ne ha ridimensionamento significativamente alcuni articoli e ha sollevato critiche bipartisan tanto dal mondo ambientalista, il quale auspicava un pieno compimento dell'iniziale slancio riformista, quanto dalle lobby agricole, che lo giudicano anche nella sua forma rivista niente di meno che una minaccia esistenziale al proprio settore. Nel gennaio scorso, ben sei mesi dopo l'entrata in vigore, l'autorevole quotidiano neerlandese *De Telegraaf* ha pubblicato un esteso editoriale che accusa Frans Timmermans, ampiamente annoverato tra i padri della riforma, di aver sfruttato la sua posizione, all'epoca dei fatti contestati, di Commissario europeo per il clima e vicepresidente esecutivo per il Green Deal per promuovere la NRL attraverso una sovvenzione di € 700.000 allo *European Environmental Bureau* volta a moderare la posizione dell'industria agricola<sup>258</sup>.

Prima di entrare nel merito di priorità, iter normativo e obiettivi politici del regolamento (UE) 1991/2024, il presente capitolo lascia spazio a una panoramica completa dell'antefatto normativo europeo in materia di conservazione e ripristino della natura. La sezione centrale è riservata a un'esposizione diacronica di incontri, strategie di lobbying e attori favorevoli e contrari alla NRL, con un accertamento tanto del presunto conflitto di interessi associato alla parlamentare del Partito Popolare Europeo (PPE) Monica Hohlmeier, tra le più note e critiche esponenti istituzionali nei confronti dei finanziamenti europei destinati alle ONG, quanto della neutralità editoriale del *De Telegraaf*, ricavata

---

<sup>254</sup> COP14, decisione 15/4 *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 19 dicembre 2022.

<sup>255</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, accordo, nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale, A/CONF232/4, 2023.

<sup>256</sup> Paragrafo 2.1.

<sup>257</sup> Morgera E., *The Trajectory of EU Biodiversity Cooperation: Supporting Environmental Multilateralism through EU External Action*, in Morgera E. (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp.235-260. Per reperire la base giuridica conferente un ruolo prioritario alla biodiversità nei rapporti esterni dell'UE, consultare l'art.21 del TUE.

<sup>258</sup> Bakker A., *Lobbyschandaal in Brussel: EU betaalde milieuclubs in het geheim voor promotie van groene plannen Timmermans*, in *De Telegraaf*, 22 gennaio 2025.

come un incrocio di posizionamento politico storico, contenuto e frequenza di pubblicazione per articoli scritti in collaborazione con entità private esterne, composizione societaria per coglierne l'eventuale riconducibilità a un medesimo settore economico o schieramento ideologico; l'aspettativa di ricerca confida che la risposta a questi interrogativi possa corroborare o meno un possibile coinvolgimento del quotidiano come leva comunicativa in contrasto alla NRL. La chiusura del capitolo viene affidata all'analisi e commento delle conclusioni della Corte dei conti europea in merito alla trasparenza dei finanziamenti summenzionati, un'interpretazione che, poiché in punto di diritto contabile e considerata l'autorevolezza della fonte, verrà mutuata per intero dal presente lavoro.

### **3.1 Normativa quadro UE in materia di preservazione e ripristino del patrimonio naturale**

La normativa quadro dell'Unione europea in materia di conservazione e ripristino del patrimonio naturale è imperniata su due pilastri, le direttive 92/43/CE (Habitat)<sup>259</sup> e 2009/147/CE (Uccelli)<sup>260</sup>, e tre fonti cosiddette di supporto, le direttive quadro 2000/60/CE sulle acque<sup>261</sup>, 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale<sup>262</sup> e 2008/56/CE sulla strategia marina<sup>263</sup>. Seguendo un criterio di generalità e coerenza contenutistica, viene lasciata precedenza allo studio delle direttive di riferimento, cui segue un breve esame delle misure complementari. Il paragrafo si chiude con il vaglio delle più gravi e ricorrenti carenze esibite dalla presente legislazione in oltre venticinque anni di vigenza, nella speranza che queste possano fornire al lettore un fertile spunto di riflessione sulle ragioni più impellenti dietro l'introduzione del regolamento sul ripristino della natura.

#### **3.1.1 Indirizzi generali e tipologie regolamentari delle direttive Natura**

Le direttive Habitat e Uccelli rispondono a sfide comuni e presentano contenuti complementari, tanto da essere non infrequentemente richiamate, anche in documenti ufficiali prodotti dalla Commissione, con espressioni univoche come le direttive Natura o «sulla tutela della natura»<sup>264</sup>. Tra gli obiettivi generali, entrambe annoverano il contributo alla preservazione della biodiversità sul territorio europeo. Nel dettaglio, la prima mira «ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario»<sup>265</sup>, mentre la seconda è orientata specificamente alla sopravvivenza di tutte le specie selvatiche di volatili autoctoni, conformemente «alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle [esigenze] economiche e ricreative»<sup>266</sup>. È bene notare come il legislatore comunitario usi la locuzione “stato di conservazione soddisfacente” – non citato esplicitamente nella direttiva Uccelli, ma sotteso ai suoi scopi politici - in un’accezione estremamente ambiziosa, riferendosi alla distanza da un contesto scientificamente ideale per flora e fauna piuttosto che alla semplice assenza di

---

<sup>259</sup> Consiglio europeo, direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GU L 206, 22/7/1992, pp.7-72.

<sup>260</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 20, 26/1/2010, pp.7-38.

<sup>261</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in GU L 327, 22/12/2000, pp.1-93.

<sup>262</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143, 30/4/2004, pp.56-75.

<sup>263</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2008/56/CE del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in GU L 164, 25/6/2008, pp.19-40.

<sup>264</sup> Commissione europea, relazione al parlamento europeo, al consiglio e al comitato economico e sociale europeo, *Lo stato della natura nell'Unione europea - Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018*, 15 ottobre 2020, COM (2020) 635, p.2.

<sup>265</sup> Art.2, comma 2 della direttiva 92/43/CEE.

<sup>266</sup> Art.2 della direttiva 2009/147/CE.

un rischio relativo di estinzione, come invece osservabile nelle liste rosse<sup>267</sup>; di contro, la considerazione riservata alle esigenze economiche e ricreative dimostra la consapevolezza politica di non poter sopprimere la dimensione fondamentale del libero mercato, ma di doverlo piuttosto indirizzare verso uno sviluppo pienamente sostenibile<sup>268</sup>. Al netto di articoli di dettaglio tecnico, inerenti coperture finanziarie, principi guida scientifici e analisi d'implementazione e d'impatto condotte previo monitoraggio e classificazione dei dati disponibili, le misure principali delle due direttive si distinguono in regole di gestione e protezione dei siti, con particolare attenzione a quelli classificati come di estrema importanza (approfonditi a breve), e norme di protezione faunistica, valide all'interno come all'esterno delle aree protette.

### 3.1.2 Principi fondamentali e deroghe regolatorie di Natura 2000, polmone verde d'Europa

Al fine di conseguire tali orientamenti di fondo, le direttive Natura istituiscono la già citata<sup>269</sup> Natura 2000, «una rete ecologica europea coerente»<sup>270271</sup> composta da zone speciali di conservazione (ZSC), a tutela dei biotopi e delle specie faunistiche che li popolano, e zone di protezione speciale (ZPS), specifiche per i volatili e già previste a partire dalla prima versione<sup>272</sup> della direttiva Uccelli. L'allegato I alla direttiva Habitat elenca<sup>273</sup> i 233 tipi di habitat naturali protetti nelle ZSC, 71 dei quali riconosciuti come «prioritari» per la particolare responsabilità nel loro mantenimento di cui era investita l'Unione quando furono originariamente selezionati<sup>274</sup>. La loro definizione tecnica consiste in «zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali»<sup>275</sup>,<sup>276</sup>. Come anticipato pocanzi, l'inclusione in questa lista riguarda in larga parte non gli ambienti minacciati da un rischio esistenziale, quanto piuttosto quegli ecosistemi dall'estensione

---

<sup>267</sup> Elenchi delle specie di flora e fauna soggetti a un rischio esistenziale. Vengono periodicamente aggiornati secondo le più recenti evidenze scientifiche, sono disponibili su scala globale, macroregionale o nazionale, e liberamente consultabili sui portali digitali dei dicasteri ambientali.

<sup>268</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp.59-105.

<sup>269</sup> Paragrafo 3.

<sup>270</sup> Art.3, comma 1 della direttiva 92/43/CEE; art.4, comma 3 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>271</sup> Per conoscere l'origine del provvedimento e l'articolazione pratica del processo di selezione dei siti, consultare Evans D., *Building the European Union's Natura 2000 network*, in *Nature Conservation*, 1, 2012, pp.11-26.

<sup>272</sup> Consiglio delle comunità europee, direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 103, 25/4/1979, pp.1-27.

<sup>273</sup> La lista, aggiornata ai più recenti ingressi nell'Unione europea, è tratta dalla pubblicazione scientifica originale della Commissione europea *Interpretation Manual of European Union Habitats - EUR28*, Bruxelles, 2013. Il processo di allargamento non si è limitato a portare in dote diversi nuovi habitat, ma ha rinfoltito il numero di quelli sottorappresentati sul territorio dei Paesi fondatori, traducendosi in una loro migliore tutela politica di lì in avanti.

<sup>274</sup> Allegato I alla direttiva 92/43/CEE.

<sup>275</sup> Sono classificate come zone seminaturali quei particolari habitat caratterizzati da attività antropica non invasiva, quali ad esempio boschi o pascoli. Fonte: Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>276</sup> Art.1, b della direttiva 92/43/CEE.

geografica contenuta, sottoposti dai cambiamenti climatici a un rischio di arretramento o, ancora, insostituibili esemplari di uno o più dei nove biomi localizzati nel continente europeo<sup>277</sup>.

Secondo lo stesso principio ma con una competenza più circoscritta, le ZPS tutelano 197 specie volatili<sup>278</sup> «minacciate di sparizione, [...] considerate rare in quanto la loro popolazione è scarsa o la loro ripartizione locale è limitata», o soggette a danneggiamento derivante da eventuali «modifiche al loro habitat»<sup>279</sup>, e racchiudono altresì le aree di svernamento, muta, riproduzione e le stazioni di passaggio delle specie migratrici stagionali<sup>280</sup>. Nei confronti di tali specie vigono i divieti di uccisione o cattura deliberate, danneggiamento o distruzione di nidi e uova e perturbamento della loro quiete, particolarmente durante il periodo riproduttivo<sup>281</sup>. Tuttavia, sul modello di buona parte della legislazione ambientale<sup>282</sup>, alcune norme, in questo caso quelle relative a commercio e caccia, contemplano delle deroghe al verificarsi di precise condizioni. Nelle ZPS, è consentito il commercio delle specie selvatiche registrate nell'allegato III, fatta salva la garanzia di non ledere in alcun modo alla loro incolumità<sup>283</sup>, mentre l'allegato II elenca gli 84 esemplari sottoponibili ad attività venatoria. Si tratta sempre di volatili da selvaggina (si pensi a pernici, fagiani, galli cedroni, la maggior parte di anatre e oche, alcuni trampolieri, piccioni e tordi), la cui caccia contribuisce a protezione e corretta gestione degli habitat di provenienza, a patto che tenga fermi i requisiti generali di «saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata». La prima espressione indica il ricorso a «modalità e ritmi che non causino il declino della biodiversità sul lungo termine, mantenendo cioè la sua capacità di soddisfare i bisogni e le aspirazioni della generazione presente e di quelle future»<sup>284</sup>, con particolare riferimento al tasso di sostituzione di ciascuna specie<sup>285</sup>, mentre la seconda si riferisce al bilanciamento tra preservazione naturale e altri interessi<sup>286</sup>, e implica che le operazioni volte al controllo demografico dei volatili siano condotte sulla base di principi ecologicamente validi e secondo un criterio di proporzionalità in relazione al problema da risolvere<sup>287</sup>. Il principale provvedimento a garanzia di queste due proprietà concerne certamente l'istituzione di stagioni di caccia collocate al di fuori delle grandi migrazioni stagionali e

---

<sup>277</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>278</sup> Allegato I alla direttiva 2009/147/CE.

<sup>279</sup> *Ibidem*, art.4, comma 1.

<sup>280</sup> *Ibidem*, art.4, comma 2.

<sup>281</sup> *Ibidem*, art.5.

<sup>282</sup> Galbraith J., *Treaty options: towards a behavioral understanding of treaty design*, in *Virginia Journal of International Law*, 53, 2, 2013, pp.309–363.

<sup>283</sup> Art.6 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>284</sup> COP 7, decisione VII/12 *Convention on Biological Diversity*, 9-20 e 27 febbraio 2004.

<sup>285</sup> La capacità di compensare naturalmente le perdite degli abbattimenti causati dall'attività venatoria. Quantificare questo dato non è sempre possibile, data la necessità di qualificate competenze scientifiche, monitoraggi aggiornati e serie storiche. In assenza di suddetti requisiti, la Commissione raccomanda comunque di «astenersi dallo sfruttamento intensivo». Fonte: Comunicazione della Commissione europea, *Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat*, 12 ottobre 2021, COM (2021) 7301.

<sup>286</sup> Marcatamente, le già richiamate «esigenze economiche e ricreative» stabilite dall'art.2 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>287</sup> Comunicazione della Commissione europea, *Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat*, 12 ottobre 2021, COM (2021) 7301.

della finestra riproduttiva<sup>288</sup>.

Altre eccezioni nelle ZPS ineriscono a cause di pubblica salute e sicurezza, qualità dell'aria, integrità di colture, bestiame, foreste, attività di pesca e bacini idrici, indagini scientifiche (ricerca e insegnamento) e ripopolamento faunistico<sup>289</sup>. Dato il loro ingente numero potenziale, l'attuazione di tali deroghe non necessita di un'autorizzazione preventiva da parte della Commissione europea, che tuttavia è tenuta ad accertarsi della loro opportunità attraverso la consultazione di specifici rapporti annuali inoltrati dai Paesi membri<sup>290</sup>. Il rispetto dei limiti applicativi in capo a queste concessioni rappresenta un tema politico sin dalla promulgazione delle direttive che le contengono, come si avrà modo di discutere nel paragrafo dedicato.

Natura 2000 tutela anche un limitato campione floro-faunistico di 1036 esemplari, di cui 236 con status prioritario per la medesima ragione in essere all'allegato I, selezionati in virtù di un'accertata condizione di pericolo, vulnerabilità, rarità o endemicità<sup>291</sup>. I principi alla base della protezione di queste specie ricalcano pedissequamente quanto statuito dalla direttiva Uccelli, fatte salvo alcune eccezioni: innanzitutto, un significativo inasprimento contro le condotte di danneggiamento o distruzione dei nidi, in tal caso sanzionabili anche senza il requisito della deliberazione<sup>292</sup>. In considerazione delle ricadute nocive su questi animali derivanti da una loro esposizione prolungata ad attività economiche ordinarie e ampiamente diffuse, quali agricoltura, silvicoltura e pesca, agli Stati membri è altresì assegnato l'ulteriore onere di elaborare iniziative di tutela preventiva, come pianificazione delle attività produttive, rilascio di licenze e campagne di sensibilizzazione<sup>293</sup>. Piccole ma degne di nota sono le modifiche al sistema delle deroghe: tra le cause d'attivazione, viene aggiunto un generico riferimento ad «altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»; il loro ricorso resta lecito finché non danneggia lo stato di conservazione delle specie interessate, perlomeno a livello locale<sup>294</sup>; si amplia inoltre a due anni la cadenza di inoltro dei rapporti nazionali, e decade l'obbligo legale della Commissione di visionarli nel dettaglio per accertarne la conformità alle disposizioni della direttiva<sup>295</sup> - ciononostante, l'esecutivo di Bruxelles ha adempiuto con diligenza al proprio ruolo di vigilanza, avviando numerose procedure di infrazione contro gli Stati precisamente per l'uso improprio delle deroghe.

### **3.1.3 Purezza dei bacini idrografici, principio di responsabilità ambientale e regolamentazione sostenibile dell'economia marittima**

Le fonti di supporto alle direttive Natura contemplano un orizzonte normativo potenzialmente sterminato, volto nel suo insieme a delineare precise scadenze per l'attuazione dei principi istitutivi di Natura 2000, statuendo al contempo oneri

---

<sup>288</sup> Art.7, comma 4 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>289</sup> Art.9 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>290</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>291</sup> Allegato II alla direttiva 92/43/CEE.

<sup>292</sup> *Ibidem*, art.12, comma 1.

<sup>293</sup> *Ibidem*, art.12, comma 1; art.13, comma 1.

<sup>294</sup> *Ibidem*, art.16, comma 1.

<sup>295</sup> *Ibidem*, art.16, commi 2 e 3.

propedeutici e complementari al loro efficace perseguimento<sup>296</sup>. Destinatario della loro regolamentazione non si limitano a essere le più tipiche pratiche di sfruttamento economico dei suoli (agricoltura, silvicoltura e, in misura sempre maggiore, bioenergie) e delle fonti di acqua dolce e salata (centrali idroelettriche, pesca e commercio), ma vi rientrano anche tutti quegli ambiti dall'ineliminabile effetto ambientale, quali smaltimento dei rifiuti, eradicazione di specie aliene invasive, edilizia ed estrazione mineraria, quest'ultime inquadrare non casualmente in rigidi piani regolatori e periodiche valutazioni d'impatto<sup>297</sup>. Per ragioni di sintesi, viene sottoposta al presente vaglio una ristretta selezione, illustrata in ordine cronologico, dei tre dispositivi che emergono per rilevanza dal confronto di un'ampia letteratura scientifica di settore<sup>298</sup>.

Fondata su una preesistente normativa che interveniva limitatamente all'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole<sup>299</sup> e acque reflue urbane<sup>300</sup>, la direttiva 2000/60/CE<sup>301</sup> può vantare il merito di aver gettato le premesse teoriche per la preservazione degli ecosistemi acquatici e delle zone «terrestri e [...] umide direttamente dipendenti [dagli ecosistemi acquatici] sotto il profilo del fabbisogno idrico»<sup>302</sup>, istituendo un quadro di protezione delle acque superficiali interne, di transizione (si pensi agli estuari), costiere fino al miglio nautico e sotterranee. Gli Stati membri sono stati chiamati a impegnarsi nel mantenimento e, ove carente, nel ripristino di «un buono stato»<sup>303</sup> dei suddetti corpi idrici, ad eccezione di quelli classificati come artificiali o profondamente antropizzati, entro il termine fissato al 31 dicembre 2015, attraverso l'individuazione di bacini idrografici da sottoporre a rilevamenti periodici e standard qualitativi sovrapponibili a quelli osservati nei siti di Natura 2000.

---

<sup>296</sup> Per un'analisi esaustiva di risultati conseguiti e questioni ancora pendenti nel processo di coordinamento normativo con le direttive Natura, con particolare riferimento ai casi esemplari degli atti quadro su acque e strategia marina, consultare rispettivamente Commissione europea, *Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC)*, 2011; Joint Research Center, *Alignment of the Marine Strategy Framework Directive and the Habitats Directive: current state and future perspectives*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2020.

<sup>297</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>298</sup> *Ibidem*. Per un esteso approfondimento relativo a genesi normativa e implementazione dei provvedimenti in esame, arricchito da una cronistoria dei decisivi interventi in merito della Corte di giustizia, consultare Farmer A., (a cura di), *Manual of European Environmental Policy*, Taylor & Francis, Londra, 2012, s.i.p.

<sup>299</sup> Consiglio delle comunità europee, direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in *GU L 375*, pp.1-8.

<sup>300</sup> Consiglio delle comunità europee, direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991 concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in *OJ L 135*, pp.40-52.

<sup>301</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *GU L 327*, 22/12/2000, pp.1-93.

<sup>302</sup> *Ibidem*, art.1.

<sup>303</sup> *Ibidem*, art.4 comma 1. La definizione tiene conto di una duplice dimensione, chimica, relativa alla concentrazione di agenti inquinanti rispetto a soglie limite, ed ecologica, concernente la salute della fauna ittica e l'idromorfologia del bacino che la ospita. Conformemente al principio *one-out all-out*, reperibile anche alla base delle regole di conservazione dei siti nella direttiva Habitat, il raggiungimento di un adeguato regime di tutela è legato alla soddisfazione di entrambi i requisiti. Fonte: Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

La direttiva 2004/35/CE<sup>304</sup> sviluppa invece l'istituto di responsabilità ambientale sulla base del già nominato principio del "chi inquina paga"<sup>305</sup>. Vanta una competenza specifica sui danni causati da determinate procedure industriali<sup>306</sup> e dall'uso, trasporto e scarico (autorizzato e non) di qualsiasi materiale ecologicamente pericoloso, e mira a promuovere il raggiungimento di uno standard di neutralità ambientale tramite un duplice meccanismo di prevenzione dell'immediata minaccia nota e adozione di interventi primari volti alla restituzione dell'ecosistema alle sue condizioni originali. L'esiguo numero di violazioni registrate nei primissimi anni successivi all'entrata in vigore della norma, fatto principalmente imputabile alla negligenza degli Stati membri nel riconoscere l'effettiva pericolosità sistemica di numerose segnalazioni<sup>307</sup>, ha negli anni obbligato la Commissione europea alla diffusione di dettagliate guide tecniche volte a cristallizzare la definizione di danno ambientale<sup>308</sup>.

Nata da una costola delle direttive Habitat e acque, di cui mutua fedelmente garanzie e procedure di conservazione e rigenerazione ambientale per applicarle a bacini marini, Zone Economiche Esclusive (ZEE) e piattaforme continentali, la 2008/56/CE<sup>309</sup> costituisce, in ultima analisi, il caposaldo della politica marittima integrata dell'Unione europea<sup>310</sup>. Ulteriori punti di contatto con le suddette fonti di derivazione sono riscontrabili nella multidimensionalità dell'attribuzione di «buono stato»<sup>311</sup>, nella suddivisione delle piattaforme continentali in regioni geografiche, nell'ampiezza del proprio raggio d'azione al miglio nautico e nel requisito per i Paesi membri di predisporre strategie biologiche limitatamente alle acque territoriali<sup>312</sup>. Da par suo, pur non vincolando i singoli Stati al reciproco coordinamento previ piani d'azione congiunti, la direttiva stimola condotte collaborative in seno alle convenzioni marittime regionali, e prevede un aggiornamento dei piani nazionali ogni sei anni per rilevarne progressi ed eventuali inadempienze<sup>313</sup>. Tuttavia, dato l'incessante e crescente sfruttamento economico delle risorse costiere, la Commissione ha successivamente ritenuto opportuno integrare la presente strategia marina con due fonti dalla vocazione maggiormente

---

<sup>304</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143, 30/4/2004, pp.56-75.

<sup>305</sup> Paragrafo 2.1.2.

<sup>306</sup> Secondo l'elenco stilato nella direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione), in OJ L 334,17/12/2010, pp.17–119.

<sup>307</sup> Milieu, International Union for the Conservation of Nature, *Experience gained in the application of ELD biodiversity damage*, 2014.

<sup>308</sup> Nota della Commissione europea, *Guidelines providing a common understanding of the term 'environmental damage' as defined in Article 2 of Directive 2004/35/ EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*, 2021.

<sup>309</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2008/56/CE del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in GU L 164, 25/6/2008, pp.19–40.

<sup>310</sup> Farmer A., (a cura di), *Manual of European Environmental Policy*, cit., s.i.p.

<sup>311</sup> Allegato I alla direttiva 2008/56/CE del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in GU L 164, 25/6/2008, pp.19-40.

<sup>312</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>313</sup> *Ibidem*.

operativa, la direttiva quadro 2014/89/UE per la pianificazione dello spazio marittimo<sup>314</sup> e la politica comune della pesca (PCP)<sup>315</sup>. In breve, entrambe perseguono un equo bilanciamento tra la tutela della biodiversità marittima e il riconoscimento delle legittime «esigenze economiche e ricreative»<sup>316</sup> della società contemporanea: la prima promuove, «mediante i piani [nazionali] di gestione»<sup>317</sup>, «uno sviluppo e una crescita sostenibili nel settore marittimo»<sup>318</sup>, prevedendo uno sfruttamento delle risorse energetiche, commerciali, ittiche, turistiche ed estrattive offerte dai mari<sup>319</sup> che si mantenga pertinente all'equilibrio ecosistemico, per la cui preservazione vengono previste aree di tutela analoghe ai siti della rete Natura 2000<sup>320</sup>; la seconda<sup>321</sup> attribuisce all'Unione europea competenza esclusiva sulle zone di pesca oltre le dodici miglia nautiche, per le quali introduce restrizioni relative a cattura di specie rare, strumentazione ittica e dimensione dei pescherecci, oltre a introdurre un obbligo di sbarco del pescato a terra per contenere i crescenti sprechi globali<sup>322</sup> e l'istituzione di consigli consultivi regionali per la rappresentanza e il confronto tra gli *stakeholder* di settore e i delegati delle ONG (con una rispettiva suddivisione 60/40 dei seggi a disposizione in assemblea generale e nel comitato esecutivo)<sup>323</sup>.

### **3.1.4 Alle radici dell'incertezza attuativa della normativa europea: forma, requisiti istitutivi e sussidiarietà ritorta**

Nella sua forma attuale, il combinato disposto di direttive Natura e relative fonti di supporto presenta tre *vulnus* irrisolti che hanno fortemente ridimensionato, e in parte minano ancora oggi, la loro efficacia attuativa. Come si osserverà in breve, è stato comune a tutte le violazioni più gravi qui riportate un tentativo di argine congiunto da parte di politica e magistratura, con esiti non necessariamente risolutivi.

Il primo limite è reperibile già a partire dalla tipologia di fonte cui il legislatore europeo decise di affidare le norme in esame. Diversamente dai regolamenti, dotati di effetto

---

<sup>314</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2014/89/UE del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, in GU L 257, 28/8/2014, pp.135-145.

<sup>315</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 1380/2013 dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n.1954/2003 e (CE) n.1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n.2371/2002 e (CE) n.639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, in GU L 354, 28/12/2013, pp.22-71.

<sup>316</sup> Art.2 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>317</sup> Art.5, comma 2 della direttiva 2014/89/UE.

<sup>318</sup> *Ibidem*, art.5 comma 1.

<sup>319</sup> *Ibidem*, art.5 comma 2.

<sup>320</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>321</sup> Per riflettere i repentini e profondi mutamenti climatici, la politica comune della pesca prevedeva in origine un aggiornamento delle proprie misure su base decennale, il quale risulta tuttavia ancora oggi inevaso. La causa principale di tale posticipo risiede nell'unanime parere contrario espresso in merito dalle ONG, convinte sostenitrici dell'adeguatezza contenutistica e procedurale del dispositivo ad anni dalla sua promulgazione. Fonte: BirdLife International, ClientEarth, The Fisheries Secretariat, Oceana, Our Fish, Seas at Risk, WWF, *Common Fisheries Policy: Mission Not Yet Accomplished*, 2021.

<sup>322</sup> Teixeira C.M., *et alii*, *Changing the way we look to fisheries' discards*, in *Regional Studies in Marine Science*, 71, 2024, s.i.p.

<sup>323</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

giuridico diretto, le direttive entrano infatti in vigore solo una volta integrate negli ordinamenti nazionali attraverso un'apposita normativa<sup>324</sup>. Nel caso delle direttive Natura, il termine di recepimento è fissato a due anni, calcolati dalla data di adozione del dispositivo, per i Paesi membri e al momento dell'accesso nell'Unione per candidati e aderenti<sup>325</sup>, ma proprio la necessità di questo ulteriore passaggio formale, concepito originariamente per fornire alle istituzioni nazionali un tempo ragionevole per declinarne i contenuti ai singoli contesti di appartenenza<sup>326</sup>, si è tradotto in una trasposizione e implementazione parziali, dove non gravemente carenti, su tutto il territorio comunitario<sup>327</sup>. Ne conseguirono l'imponente numero di 4102 casi denunciati di violazione tra il 1981 e il 2016, in risposta ai quali la Commissione aprì 768 procedure d'infrazione<sup>328</sup>. Non fu un caso che buona parte delle sentenze più risalenti emesse dalla Corte di giustizia si prestò a definire aspetti attuativi della direttiva Habitat, tra i più noti quelli relativi a identificazione e protezione dei siti<sup>329</sup>.

Il secondo problema intrinseco ha riguardato l'aleatorietà dei requisiti per l'accesso a Natura 2000, con un conseguente quanto inevitabile rallentamento dell'intero processo di designazione dei nuovi siti. La mancanza, nel testo di entrambe le direttive, di un puntuale chiarimento sulla natura e i limiti dell'indispensabile attributo di coerenza<sup>330</sup> si è concretizzata in una diffusa incertezza applicativa tra gli Stati membri<sup>331</sup>. Soltanto la successiva pubblicazione di uno studio originale della Commissione<sup>332</sup>, compendio della più autorevole letteratura all'epoca disponibile in materia<sup>333</sup>, ha diradato la vaghezza definitoria, fornendo quattro criteri orientativi: l'idoneità dei siti, per conformazione,

---

<sup>324</sup> Ogni Paese membro delinea autonomamente le modalità di recepimento del diritto comunitario, ma non può sottrarsi a tale procedura, a meno di non violare il principio di leale collaborazione che lo lega alle istituzioni comunitarie, sancito dall'art.10 del TUE, e implicitamente l'art.288 del TFUE, statuente la vincolatività degli obiettivi tracciati dalle direttive.

<sup>325</sup> L'unica eccezione riguardò Malta, cui venne concessa una ristretta finestra di transizione per l'adozione di una misura volta ad arginare la pratica del trappolaggio dei passeri, tradizione radicata per lungo tempo nel folklore dell'isola. Fonte: Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>326</sup> Per un approfondimento sullo stato dell'arte della letteratura accademica in tema di implementazione politica differenziata nell'ottica di un progressivo miglioramento nella rappresentanza delle identità nazionali presso le istituzioni europee, consultare Zhelyazkova A., *et alii*, *Differentiated policy implementation in the European Union*, in *West European Politics*, 47, 3, 2024, pp.439-465.

<sup>327</sup> Kramer L., *Implementation and enforcement of the Habitat Directive*, in Born C.H., *et alii* (a cura di), *The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context– European Nature's Best Hope?*, Routledge, New York, 2015, pp.229-245.

<sup>328</sup> Milieu, Institute for European Environmental Policy, ICF International, *Evaluation study to support the fitness check of the Birds and Habitats Directives*, 2016.

<sup>329</sup> Art.6, commi 3 e 4 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>330</sup> *Ibidem*, art.4, comma 3; art.3, comma 1 della direttiva 92/43/CEE.

<sup>331</sup> Kettunen M., *et alii*, *Guidance on the maintenance of landscape connectivity features of major importance for wild flora and fauna. Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)*, Institute for European Environmental Policy, Bruxelles/Londra, 2007, s.i.p.

<sup>332</sup> Arcadis, IEEP, *Dealing with conflicts in the implementation and management of the Natura 2000 network– strategic planning (lot 2)*, 2010.

<sup>333</sup> Carpenter S. R. B., *et alii*, *From metaphor to measurement: resilience of what to what?*, in *Ecosystems*, 4, 2001, pp.765–781; Pritchard D. E., *Towards coherence in site networks*, in Boere G.C., Galbraith C.A., Stroud D.A. (a cura di), *Waterbirds Around the World*, The Stationery Office, Edimburgo, 2007, pp.673–674.; UNEP-WCMC, *National and regional networks of Marine Protected Areas: a review of progress*, 2008.

estensione e dislocazione territoriale, a garantire la migliore integrità ecologica; una disponibilità di risorse sufficiente a soddisfare tutti i bisogni di specie e habitat nel corso dell'anno - si pensi in particolare a nidificazione, riproduzione, nutrimento e migrazione; una resilienza nelle funzioni essenziali degli ecosistemi tale da tollerare, assorbire e reagire a piccole modifiche e interferenze di origine antropica; connettività, tra i capi della rete, adeguata alla reciproca trasmissione di propaguli<sup>334</sup> e organismi più complessi a scopi nutritivi, riproduttivi, migratori ed evolutivi in risposta ai cambiamenti climatici. La Commissione ha evidenziato la particolare rilevanza di queste caratteristiche in relazione alla tutela della biodiversità, poiché catalizzatrici dell'adattamento degli habitat ai cambiamenti climatici<sup>335</sup>.

Al fianco di tale documento, ciascuna tipologia di sito ha richiesto peculiari incentivi attuativi: per scardinare l'iniziale pachidermia del processo di selezione delle ZPS, nel 1989 una coalizione riunente alcune tra le più influenti organizzazioni ambientaliste, tra le quali la già nota *Birdlife International*<sup>336</sup>, stilò e rese disponibile l'inventario IBA (*Important Birds Areas*)<sup>337</sup>. Pur senza mai assumere dignità normativa, l'IBA è stato indicato dalla Corte di giustizia come il documento scientifico più completo per l'individuazione, sul territorio europeo, di aree idonee alla conservazione degli uccelli selvatici, e ne ha conseguentemente raccomandato la consultazione per istituire le successive ZPS<sup>338</sup>, fedelmente a un imprescindibile principio di prevalenza dei criteri ornitologici sugli interessi economici nell'individuazione di nuovi siti<sup>339</sup>. Tale è il peso assunto dall'IBA che la sua ultima versione<sup>340</sup> costituisce ancora oggi un riferimento polare della Commissione nell'elaborazione di nuove ricerche, l'inoltro di pareri motivati e persino l'apertura di procedure d'infrazione<sup>341</sup>.

Analoghe controversie hanno afflitto l'istituzione delle ZSC, per le quali sono stati necessari lunghe e costose procedure di approfondimento e mappatura geologica, seguite da estenuanti fasi di valutazione e negoziazione tra Bruxelles ed esecutivi in merito alle singole proposte nazionali<sup>342</sup>. Soltanto l'introduzione di un inedito paradigma politico, fondato sulla condizionalità dell'erogazione dei finanziamenti europei al completo

---

<sup>334</sup> In biologia, si riferisce al prodotto della riproduzione agamica, o asessuata, di organismi quali piante, funghi, o batteri, il cui sviluppo separato e autonomo dalla matrice consegue in un nuovo esemplare identico a quello di origine.

<sup>335</sup> Nota della Commissione europea, *On establishing conservation measures for Natura 2000 sites*. 2013.

<sup>336</sup> Paragrafo 2.2.1.

<sup>337</sup> International Council for Bird Preservation, *Important Bird Areas in Europe*, 1989.

<sup>338</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 maggio 1998, *Commissione c. Paesi Bassi, causa C-3/96*, ECLI:EU:C:1998:238.

<sup>339</sup> La Corte statui il dovere a una valutazione di esclusivo carattere scientifico per la demarcazione dei confini delle ZPS nelle cause *Commissione c. Spagna e Regina c. Secretary of State for the Environment*, vietando analogamente per le ZSC l'implicazione di strategie di profitto in *Regina c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*.

<sup>340</sup> Heath M. F., Evans M. I. (a cura di), *Important Bird Areas in Europe: Priority Sites for Conservation*, BirdLife International, Cambridge, 2000, s.i.p.

<sup>341</sup> Milieu, Institute for European Environmental Policy, ICF International, *Evaluation study to support the fitness check of the Birds and Habitats Directives*, 2016.

<sup>342</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

adempimento della legislazione ambientale di specie<sup>343</sup>, permise alla Commissione di scongiurare una stasi irreversibile. Il reiterato intervento della Corte di giustizia, la crescente pressione esercitata a livello nazionale da ONG e società civile e lo spettro permanente della procedura d'infrazione fecero il resto, conducendo Natura 2000 a un incremento vertiginoso nella superficie cumulativa e nel numero di siti nei seguenti quindici anni<sup>344</sup>. Secondo le stime fornite dal barometro dedicato, al termine del 2020 la rete poteva vantare 26.935 unità complessive estese sul 18,5% del territorio comunitario<sup>345</sup>, un risultato ben superiore alla già ambiziosa soglia del 17% fissata dallo *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*<sup>346</sup>. Rimase tuttavia aperta la questione dei siti marini che, nella stessa finestra di rilevazione, coprivano solamente l'8,9% dei bacini<sup>347</sup>, complici il tardivo avvio del loro processo istitutivo<sup>348</sup> e la generale minor disponibilità di informazioni su habitat e specie acquatiche, particolarmente nelle aree *offshore*.

L'ultima carenza strutturale all'attenzione del presente lavoro afferisce ancora una volta ai limiti costitutivi delle direttive. Come si è accennato, nel perseguire oneri imperativi, queste riconoscono agli Stati membri un margine di apprezzamento sulla scelta di forme e mezzi attuativi<sup>349</sup> tale, nonostante i recenti chiarimenti della Commissione in merito all'obbligo di una «trasposizione [...] chiara e precisa, fedele e con un'efficacia cogente incontestabile»<sup>350</sup>, da innescare approcci nazionali differenziati su due aspetti decisivi delle direttive Natura, il rispetto dei limiti previsti per le deroghe e l'attuazione di interventi di mantenimento, rigenerazione e ampliamento di Natura 2000.

Sul primo fronte, la delega ai Paesi membri nel definire le date dei calendari venatori nazionali innescò rapidamente asimmetrie e inefficienze, spingendo la Corte di giustizia a due rilevanti pronunce nel merito<sup>351</sup> e la Commissione europea alla produzione di una

---

<sup>343</sup> Tra le sanzioni più aspre paventate dall'esecutivo di Bruxelles, l'interruzione dell'emissione di fondi infrastrutturali destinati a qualsiasi progetto che minacciasse l'integrità di habitat candidabili a far parte di Natura 2000, l'esclusione dai cospicui finanziamenti del fondo LIFE e dai programmi di sviluppo rurale. Fonte: Farmer A., (a cura di), *Manual of European Environmental Policy*, cit., s.i.p.

<sup>344</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>345</sup> <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/natura-2000-barometer-dashboards> [sito dell'Agenzia europea dell'ambiente]. L'ultimo aggiornamento consultabile, risalente al termine del 2023, mostra dati sostanzialmente sovrapponibili a quanto registrato tre anni prima, sintomo di un probabile esaurimento nelle potenzialità espansive di Natura 2000.

<sup>346</sup> Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica, *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets*, 2011.

<sup>347</sup> Al di sotto del 10% negoziato a livello internazionale. Fonte: *ibidem*. Nel 2022, l'estensione dei siti marini resta ancorata al 9%, confermando il pressoché inesistente trend di crescita comune alle controparti terrestri. Fonte: <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/natura-2000/natura-2000-coverage-in-european-seas-3> [sito dell'Agenzia ambientale europea].

<sup>348</sup> Per un pieno riconoscimento dell'applicabilità della direttiva Habitat entro l'intera Zona Economica Esclusiva (ZEE) degli Stati, occorre attendere la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Commissione c. Regno Unito*.

<sup>349</sup> Art.288 del TFUE.

<sup>350</sup> Nota della Commissione europea, *Gestione dei siti Natura 2000: guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE*, in *OJ C 33*, 25/1/2019, pp.1–62.

<sup>351</sup> Se nella sentenza del 17 gennaio 1991, *Commissione c. Italia*, la Corte ha condannato il governo di Roma al pagamento dei danni ambientali per il rilascio di licenze di caccia valide durante la stagione riproduttiva, nella decisione datata 19 gennaio 1994, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages e altri c. Prefet de Maine-et-Loire e Prefet de Loire-Atlantique*, si è limitata a ribadire i contenuti dell'art.7, comma 4, precisando come «la fissazione di date di chiusura che variano secondo le differenti

guida aggiornata sui periodi di accoppiamento per ogni Stato<sup>352</sup>. Inoltre, per far fronte alla generica formulazione, in particolar modo nella direttiva Uccelli, di alcuni requisiti necessari all'attivazione di suddette deroghe, come la non sussistenza di «altre soluzioni soddisfacenti»<sup>353</sup> o il loro impatto su «piccole quantità»<sup>354</sup> di volatili, la Commissione europea si trovò costretta ad avviare una serie di iniziative volte a uniformare l'implementazione a livello nazionale<sup>355</sup>: tra il 1997 e il 2000, diede il via alla redazione di piani d'azione per le specie con priorità elevata dell'Allegato I e piani di gestione per le specie versanti in uno stato di conservazione sfavorevole dell'allegato II, mentre l'anno successivo inaugurò la *Sustainable Hunting Initiative* per mettere in contatto associazioni ambientaliste e lobby appartenenti al settore della caccia, raggiungendo il culmine del proprio impegno nel 2012 con l'elaborazione della *Roadmap towards eliminating illegal killing, trapping and trade of birds*<sup>356</sup>, contenente raccomandazioni e obiettivi rivolti a Paesi membri, *stakeholder* e Commissione medesima. Nonostante la generosità degli sforzi profusi, la volubilità dell'impegno politico nel medio termine e una disorganicità di fondo dei provvedimenti condannano ancora oggi le deroghe a un'applicazione disarticolata<sup>357</sup>.

I citati interventi di salvaguardia, rigenerazione e ampliamento della rete rientrano invece tra gli sforzi del legislatore europeo per incrementare proprio la tanto discussa coerenza

---

parti del territorio di uno Stato membro è compatibile con la direttiva», purché, qualora «il potere di fissare la data di chiusura della caccia agli uccelli migratori [sia] delegato ad autorità subordinate [gli Stati membri], le disposizioni che conferiscono questo potere debbono garantire che la data di chiusura possa essere fissata solo in un modo tale che renda possibile una protezione completa delle specie durante la migrazione che precede l'accoppiamento».

<sup>352</sup> La guida ha ricevuto l'approvazione del comitato Ornith, l'ente dei rappresentanti degli Stati membri per l'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, e la sua versione più recente (2021) è disponibile alla consultazione digitale, corredata da un database completo di tutti i dati e i riferimenti utilizzati in fase di ricerca.

Fonte: [https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/d5f66cf5-5a6e-44f1-8e62-676d8431cd4f?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/d5f66cf5-5a6e-44f1-8e62-676d8431cd4f?p=1&n=10&sort=modified_DESC) [sito di CIRCABC].

<sup>353</sup> Art.9 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>354</sup> *Ibidem*, art.9, comma 1.

<sup>355</sup> Ancora oggi, profonde asimmetrie si registrano nel numero e nella motivazione di richieste inoltrate da Stati diversi, molti dei quali non raccolgono o rilasciano dati sugli uccelli soppressi durante la vigenza delle deroghe, rendendo impossibile comporre stime di respiro comunitario. Fonte: Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105. Sull'interpretazione lessicale delle locuzioni in esame, si segnala una prolifica attività della Corte di giustizia.

<sup>356</sup> L'iniziativa nacque dalla raccomandazione 155 del Comitato permanente della Convenzione di Berna, successivamente aggiornata ai sensi della raccomandazione 164 del piano d'azione Tunisi 2013-2020 per lo sradicamento delle pratiche di uccisione, detenzione e commercio illegale degli uccelli selvatici. Fonte: raccomandazione del Comitato permanente della Convenzione di Berna, *On the implementation of the Tunis Action Plan 2013-2020 for the eradication of illegal killing, trapping and trade of wild birds*, 6 dicembre 2013.

<sup>357</sup> Le versioni attualmente disponibili dei piani di gestione per l'allegato II risalgono al 2011. Delle 13 revisioni avviate per includere le nuove specie integrate sul territorio comunitario a seguito del processo di allargamento, una sola è stata portata a termine, mentre sulle altre la Commissione si limita a non fornire ulteriori notizie. Fonte: Commissione europea, *International Single Species Action Plan for the conservation of the European Turtle-dove *Streptopelia turtur* (2018 to 2028)*, 2018, s.i.p. In generale, il pacchetto di riforme comprensivo di piani d'azione, gestione e la *Sustainable Hunting Initiative* non hanno prodotto gli esiti previsti: alcuni mesi dopo il loro lancio, uno studio condotto da *Birdlife International* certificò un peggioramento generale nelle condizioni di vita della popolazione volatile, il cui ben 46% avrebbe versato in uno stato di conservazione sfavorevole. Fonte: Papazoglou C., *et alii*, *Birds in the European Union: A status assessment*, Birdlife International, Wageningen, 2004, s.i.p.

reciproca tra i siti<sup>358</sup>. Tuttavia, dal momento che le direttive prevedono siano gli Stati a sforzarsi, «laddove lo ritengano opportuno, [...] al mantenimento e, all'occorrenza, allo sviluppo degli elementi del paesaggio [...]»<sup>359</sup>, con particolare riferimento a quegli aspetti che «per la loro struttura lineare e continua (come i corsi d'acqua con le relative sponde, o i sistemi tradizionali di delimitazione dei campi) o il loro ruolo di collegamento (come gli stagni o i boschetti) sono essenziali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie selvatiche»<sup>360</sup>, il tentativo di migliorare lo stato di conservazione della rete, stimolandone al contempo uno spontaneo e uniforme *spillover* oltre i confini formali, si è scontrato per l'ennesima volta con l'inevitabile disomogeneità tra gli approcci nazionali. L'emisfero nordorientale, ereditiere di una risalente tradizione normativa ecologista e ampie reti territoriali di tutela prodromiche allo statuto europeo, si è limitato a perpetuare il proprio impegno senza evolverlo ai sensi delle direttive Natura<sup>361</sup>, mentre iniziative più recenti come quella francese hanno avuto il grande merito di integrare le idee e le soluzioni ingegneristiche più all'avanguardia suggerite dall'*EU Biodiversity Strategy to 2020*<sup>362</sup>. Il bilancio odierno dei progetti nazionali non mostra significativi miglioramenti nello stato di salute o nell'interconnessione dei siti, sollevando ancora una volta inevitabili perplessità sull'efficacia attuativa dell'onere<sup>363</sup>.

In conclusione, le inefficienze applicative derivanti da un processo di trasposizione morbido e scarsamente vigilato, l'ermetismo del codice in merito alle caratteristiche qualificanti dei siti di Natura 2000 e le dissonanti sensibilità nazionali nella gestione di deroghe e interventi di manutenzione hanno reso necessario un ripensamento strutturale della normativa comunitaria in materia di conservazione e ripristino del patrimonio naturale. Questa l'essenza della missione che guida il regolamento UE 1991/2024, che si procede a illustrare nei suoi punti salienti.

---

<sup>358</sup> Art.3, comma 1 della direttiva 92/43/CEE; art.4, comma 3 della direttiva 2009/147/CE.

<sup>359</sup> Art.3, comma 3 della direttiva 92/43/CEE. L'articolato del provvedimento gemello non assegna alcun obbligo definito in tal senso, ma non manca di ricordare, nell'art.3, comma 2, come i suoi obiettivi generali vadano perseguiti anche «all'esterno delle zone di protezione».

<sup>360</sup> *Ibidem*, art.10.

<sup>361</sup> Tucker G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, cit., pp.59-105.

<sup>362</sup> Commissione europea, comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *la nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM (2011) 244.

<sup>363</sup> Tucker G., *Conclusions, Lessons Learnt and Implications for the Future*, in Tucker G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp.106-141.

### 3.2 Obiettivi e modalità attuative della Nature Restoration Law

Il generoso spazio concesso alla panoramica introduttiva appena conclusa trova ragione nella natura profondamente derivativa del regolamento (UE) 1991/2024<sup>364</sup> rispetto ai suoi predecessori normativi. Su un piano squisitamente contenutistico, la NRL difatti non avanza alcun principio giuridico originale, non amplia la competenza dell'Unione in materia ambientale né tantomeno propone innovativi strumenti di contrasto ai cambiamenti climatici; si limita, per così dire, a fornire un compendio completo e aggiornato della normativa di settore, rafforzandone la cogenza attraverso una veste legislativa che delimita l'arbitrarietà statale ponendo, come si è già avuto modo di sottolineare all'inizio del capitolo, un'enfasi inedita sulla componente rigenerativa del patrimonio naturale. Pertanto, seguirà un'illustrazione dei suoi contenuti piuttosto concisa, per poi lasciare ampio spazio all'analisi del processo di lobbying.

Gli obiettivi generali della NRL sono complessivamente riconducibili alla salvaguardia e al progressivo miglioramento delle condizioni di salute degli habitat europei, per i quali è previsto il raggiungimento di un buono stato di conservazione su un campione minimo del 90%, soglia calcolata sia rispetto all'estensione totale della flora quanto in relazione a ciascuna regione biogeografica presente in ogni Paese membro<sup>365</sup>, e della popolazione floro-faunistica<sup>366</sup> che vi risiede. In funzione delle condizioni di partenza di ciascun ecosistema, la norma distingue sei tipologie di oneri specifici: nei siti ancora afflitti da un carente stato di conservazione, gli Stati sono tenuti ad approntare interventi di riqualificazione, innesto dei biomi sottorappresentati sino al raggiungimento di una superficie favorevole alla loro stabile perpetuazione, ripristino specifico degli habitat colonizzati stanzialmente o meta di migrazioni stagionali da parte delle specie protette dalle direttive Natura, e verifica della continuativa implementazione dei miglioramenti programmati; nel caso della pregressa sussistenza di una sufficiente qualità degli habitat, vigono invece gli obblighi di non deterioramento attivo e di prevenzione del deterioramento, con quest'ultima che scatta già nel periodo antecedente all'inoltro dei piani nazionali cui si accennerà a breve<sup>367</sup>.

Speculari garanzie di tutela e rigenerazione si applicano al verde urbano, inteso come superficie piana e volta arborea, fino al raggiungimento anche in questo caso di una soglia ritenuta soddisfacente<sup>368</sup>. È richiesta la rimozione di tutte quelle barriere artificiali alla connettività delle acque superficiali che abbiano visto decadere nel tempo la propria

---

<sup>364</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, in GU L, 29/7/2024, p.2.

<sup>365</sup> *Ibidem*, art.4, comma 17. Agli ecosistemi marittimi è riservato l'art.5, il quale richiama standard e definizioni, ivi inclusa quella di «buono stato», presentati nella direttiva 2008/56/CE sulla strategia marina, e struttura un sistema di tutele affine a quanto previsto per le zone terrestri, con l'unica eccezione dei fondali a sedimenti morbidi, la calibrazione delle cui soglie di rigenerazione ambientale è oggetto di delega ai piani nazionali.

<sup>366</sup> Nei limiti delle specie contemplate dalle tassonomie riportate rispettivamente negli allegati II, IV e V alla direttiva 92/43/CEE e nell'allegato I alla direttiva 2009/147/CE.

<sup>367</sup> Art.4 del regolamento (UE) 2024/1991.

<sup>368</sup> Comma 2, art.8 del regolamento (UE) 2024/1991. La locuzione deve essere interpretata secondo la definizione che ne fornisce l'art.14, comma 2 del regolamento (UE) 2024/1991, figlia di quel medesimo, ambizioso riformismo ambientale che soppianta, esplicitamente nell'art.2, comma 2 della direttiva Habitat e implicitamente tra gli obiettivi generali della direttiva Uccelli, la mera assenza del rischio estintivo con la graduale approssimazione a un contesto indicato dalla ricerca scientifica come ideale al pieno benessere di flora e fauna. Riferirsi al par.3.1.1 del presente lavoro per un approfondimento circostanziato.

originaria funzione socioeconomica - produzione di energia rinnovabile, navigazione interna, approvvigionamento idrico e protezione dalle inondazioni, tra gli esempi principali<sup>369</sup>. Ulteriori oneri riguardano l'incremento nella biodiversità di impollinatori<sup>370</sup>, ecosistemi agricoli<sup>371</sup> e forestali<sup>372</sup>, cui dovrà contribuire massicciamente la messa a dimora di almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030<sup>373</sup>. Nel solco della strategia di lungo termine tracciata dal Green Deal, il regolamento fissa il proprio termine attuativo al 2050, contemplando il superamento di propedeutiche tappe intermedie a scadenza decennale, e a tal proposito richiede ai singoli Paesi membri la presentazione di piani nazionali corredati da tabelle di marcia per l'adempimento dei singoli obblighi, una procedura analoga a quella decritta nella direttiva Habitat per l'istituzione dei siti di Natura 2000<sup>374</sup>.

---

<sup>369</sup> *Ibidem*, art.9. La norma persegue il medesimo stimolo espansivo insito nell'art.10 della direttiva 92/43/CEE (par.3.1.4).

<sup>370</sup> *Ibidem*, art.10.

<sup>371</sup> *Ibidem*, art.11.

<sup>372</sup> *Ibidem*, art.12.

<sup>373</sup> *Ibidem*, art.13.

<sup>374</sup> Lees E., Pedersen O.W., *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 37, 2025, pp.75-96.

### 3.3 Luoghi, tempi e strumenti dell'azione di lobbying dietro il regolamento (UE) 1991/2024

Come dichiarato dalla stessa Commissione europea nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento 2022/195<sup>375</sup>, l'impegno politico al fondamento di una legislazione più risoluta in materia di ripristino della natura nasce dai multilaterali richiami della comunità internazionale circa le deleterie esternalità di un'erosione della biodiversità globale su persone, economia e clima. A complemento degli studi riportati in apertura di capitolo<sup>376</sup>, la Commissione cita tra le fonti più salienti che hanno sostenuto tale iniziativa le relazioni del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC)<sup>377</sup> e della piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici<sup>378</sup>, oltre che il documento *Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*<sup>379</sup>.

#### 3.3.1 Processo partecipativo e strategia di pressione a bassa intensità

In linea con gli orientamenti per legiferare meglio dell'Unione europea<sup>380</sup>, tra la chiusura del 2020 e la prima metà del 2022 la Commissione intraprese un lungo processo partecipativo, aperto tanto agli *stakeholder* specifici quanto alla cittadinanza tutta e propedeutico alla redazione di una bozza preliminare per il regolamento 1991/2024. Nel merito, il 4 novembre 2020 l'esecutivo di Bruxelles pose all'attenzione di pubblico e portatori d'interesse una valutazione d'impatto iniziale capace di raccogliere, nei trenta giorni disponibili per l'inoltro di pareri, 132 commenti, espressi principalmente da ONG, associazioni e organizzazioni imprenditoriali, organizzazioni ambientaliste e semplici

---

<sup>375</sup> Comunicazione della Commissione europea, *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, COM (2022) 304, pp.1-2.

<sup>376</sup> Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica, *Global Biodiversity Outlook 5*, Montreal, 2020; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 3 maggio 2011, COM (2011) 244; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380; Agenzia europea dell'ambiente, *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Lussemburgo, 2020.

<sup>377</sup> Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, s.i.p.; gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, s.i.p.

<sup>378</sup> Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019.

<sup>379</sup> Dasgupta P., *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, Londra, HM Treasury, 2021, s.i.p.

<sup>380</sup> L'agenda nasce dal desiderio dell'esecutivo di Bruxelles di articolare gradualmente processi decisionali trasparenti, flessibili, burocraticamente snelli e scientificamente aggiornati. Per approfondirne le linee guida, consultare Commissione europea, *Better Regulation Guidelines*, 3/11/2021, SWD (2021) 305; l'elenco completo degli strumenti, comprensivo di valutazioni d'impatto e previsioni strategiche, è invece reperibile in Commissione europea, *'Better regulation' toolbox*, 2023.

cittadini<sup>381</sup>, e animati in larga parte da un diffuso entusiasmo e supporto nei confronti del progetto di legge. Dalla fine dell'anno fino al settembre successivo, l'organizzazione di cinque distinti seminari permise ai rappresentanti degli Stati membri e dei portatori di interessi che vi presero parte di informarsi sulle potenziali ricadute sociali, economiche e ambientali della proposta, previa consultazione dei risultati preliminari dello studio di sostegno alla valutazione d'impatto, nonché di beneficiare di uno spazio di discussione sugli obiettivi di ripristino e la loro relativa modalità di attuazione<sup>382</sup>. Parallelamente, ai cittadini furono riservate opportunità di partecipazione passiva e attiva: tra le prime, una consultazione pubblica online aperta tra l'11 gennaio e il 5 aprile del 2021 rilevò il gradimento collettivo rispetto agli orientamenti generali della proposta e alla presenza di obiettivi di ripristino vincolanti; con i suoi 111.842 votanti, l'iniziativa registrò una partecipazione sorprendente, e raccolse consensi consistenti in favore tanto di obiettivi di ripristino generali estesi a tutti gli ecosistemi (97%), quanto di target specifici per singolo bioma o habitat (96%)<sup>383</sup>; tra le seconde, merita di essere riportata la Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>384</sup>, nella cui relazione finale, alla sezione dedicata ad agricoltura, produzione alimentare, biodiversità, ecosistemi e inquinamento, spiccavano certamente le proposte di «fissare obiettivi nazionali vincolanti [...] per il rimboschimento degli alberi autoctoni e della flora locale<sup>385</sup>, [...] considerare la biodiversità come materia obbligatoria nelle scuole e sensibilizzare alla biodiversità attraverso campagne mediatiche»<sup>386</sup>.

Avvalendosi dei suddetti sforzi profusi da privati e cittadini, del lavoro congiunto di Agenzia europea dell'ambiente e Centro comune di ricerca, coadiuvati da un panel esterno di esperti, e tenendo in debita considerazione i risultati dei progetti di ricerca e innovazione dell'UE e le relazioni internazionali riconosciute<sup>387</sup>, il 22 giugno 2022 la Commissione presentò a Parlamento e Consiglio la prima, ambiziosa proposta di regolamento<sup>388</sup>, corredata dall'imponente versione definitiva dell'analisi d'impatto che, in oltre 600 pagine complessive suddivise tra 12 documenti, riporta nel più minimo dettaglio costi attesi e benefici potenziali di medio e lungo termine, concludendo che per € 154 miliardi spesi in investimenti e mancanti a seguito di temporanee contrazioni produttive sono previsti miglioramenti nello stato di conservazione degli ecosistemi stimabili in € 1860 miliardi (rapporto 1:13)<sup>389</sup>.

Il 12 luglio, l'assemblea attribuì alla commissione Ambiente, clima e sicurezza alimentare (ENVI) la responsabilità di discutere i contenuti della proposta e redigerne una relazione

---

<sup>381</sup> Comunicazione della Commissione europea, *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, COM (2022) 304, p.10.

<sup>382</sup> *Ibidem*.

<sup>383</sup> *Ibidem*.

<sup>384</sup> Tenutasi a cavallo tra aprile 2021 e maggio 2022, si è trattato di un esercizio unico di democrazia deliberativa a livello paneuropeo, guidato da migliaia di cittadini europei e coinvolgente attori politici, parti sociali, rappresentanti della società civile e i principali portatori di interessi.

<sup>385</sup> Conferenza sul futuro dell'Europa, *Report on the Final Outcome*, 2022, p.44.

<sup>386</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>387</sup> Le medesime citate in apertura di paragrafo.

<sup>388</sup> Comunicazione della Commissione europea, *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, COM (2022) 304.

<sup>389</sup> Commissione europea, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, 22/6/2022, SWD (2022) 167.

in merito, autorizzando le distinte commissioni Pesca (PECH), Agricoltura e sviluppo rurale (AGRI) e Sviluppo regionale (REGI) a formulare un parere<sup>390</sup>. In appena diciotto mesi, il progetto politico volto a innalzare i livelli di tutela e rigenerazione florofaunistica in Europa aveva trovato un corpo testuale e dignità di negoziazione a Strasburgo, tanto da non richiedere ai principali attori favorevoli alla proposta, tra cui era possibile annoverare ricercatori universitari, pezzi della società civile, le istituzioni internazionali e alcune multinazionali del settore alimentare, iniziative di lobbying che si spingessero oltre il voler accompagnare, e all'occorrenza velocizzare, un iter che già procedeva conformemente ai propri interessi.

La fase di proposta fu segnata da un significativo protagonismo delle ONG presso la Commissione; tra il febbraio 2021 e l'aprile del 2023, numerose associazioni riconducibili a Green 10 si spartirono un totale di 27 incontri secondo un principio di competenza: le più note e autorevoli, come la divisione europea del WWF, l'EEB e *BirdLife*, fornirono all'organo esecutivo osservazioni di ampio respiro sulla proposta, oltre ad avere l'occasione di sostenere tre incontri di alto livello con l'allora commissario per l'Ambiente Virginijus Sinkevičius, nei quali essenzialmente rimarcarono la rilevanza strategica dell'iniziativa nell'ottica della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, e segnalavano l'elevato interesse della cittadinanza verso la consultazione pubblica online; un tritico animato da *Seas At Risk*, *Our Fish* e *FUNDACION OCEANA* discusse invece della protezione di ecosistemi marini e risorse ittiche; infine, *Skydda Skogen* e *Fern*<sup>391</sup> espressero pareri sul sistema di monitoraggio del patrimonio forestale<sup>392</sup>. Allo stesso tempo, queste realtà diedero vita a molteplici coalizioni informali di scopo, strette nell'ambito della sottoscrizione a medesimi trattati e nell'*endorsement* a comuni petizioni, che ricorsero in misura prevalente a tre tecniche di pressione indiretta – una in questa fase, le altre due all'intensificarsi del livello di conflitto. In primo luogo, la sinergia tra organizzazioni non governative e mondo accademico si avvale diffusamente della cosiddetta leva scientifica, fondata su formulazione e/o presentazione di studi e ricerche, dai caratteri di attendibilità e terzietà, funzionali a fornire il contenuto di campagne di comunicazione che, come in questo caso, rafforzano un sentimento ambientalista già radicato nell'opinione pubblica<sup>393</sup>: in chiusura della sua 13° Conferenza annuale svoltasi ad Alicante (5-9 settembre 2022), la divisione europea della *Society for Ecological Restoration* (da qui in avanti SERE)<sup>394</sup>, rilasciò una preliminare dichiarazione d'intenti, sottoscritta da 49 istituti scientifici specializzati e centinaia tra docenti e ricercatori, dove proponeva una cooperazione integrata tra Stati membri per centralizzare risorse, personale ed *expertise*, e rilanciava lo stanziamento di due nuovi fondi europei riservati a

---

<sup>390</sup> La plenaria del Parlamento europeo può scegliere di rilasciare tale autorizzazione su materie di interesse e competenza trasversale, in conformità all'art.57 del proprio regolamento.

<sup>391</sup> ONG di nazionalità svedese e danese impegnate nella tutela di boschi e foreste.

<sup>392</sup> <https://www.integritywatch.eu/ecmeetings.php?commission=vonderleyen1> [sito di Integrity Watch EU].

<sup>393</sup> Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., pp.283-285.

<sup>394</sup> Il SER si configura come un'organizzazione ombrello globale dalla spiccata propensione scientifica: animata da oltre 5.000 membri dislocati in più di 130 Paesi, è guidata dall'ambizione di favorire l'interscambio di idee tra semplici appassionati ed esperti di ripristino ecologico, divulgare i più recenti ritrovati tecnologici e le pubblicazioni accademiche di rilievo in materia, nonché educare sulle migliori pratiche individuali e collettive per contribuire in modo effettivo alla rigenerazione del patrimonio naturale. Fonte: <https://www.ser.org/page/about> [sito della *Society for Ecological Restoration*].

tutela della biodiversità e ripristino florofaunistico<sup>395</sup>. A stretto giro, il SERE associò a questo manifesto uno studio legale originale dall'alto contenuto scientifico nel quale presentava diverse buone pratiche redazionali per migliorare chiarezza e applicabilità delle norme<sup>396</sup>. Il mondo industriale progressista instaurò un'interlocuzione pubblica diretta con le istituzioni comunitarie, cui rivolse due lettere aperte: la prima, presentata da 18 reti d'impresa e indirizzata a presidenti di Commissione e Parlamento, commissario competente e assemblea, sottopose all'attenzione dei decisori due distinti studi del World Economic Forum<sup>397</sup> e dell'università di Cambridge<sup>398</sup> con oggetto le ricadute, potenziali e in atto, che il declino del patrimonio ecologico avrebbe comportato su produttività economica e stabilità del mercato assicurativo<sup>399</sup>; la seconda fu invece sottoscritta a titolo personale da oltre 80 dirigenti e amministratori delegati al servizio di altrettante compagnie operanti in una vastissima gamma di settori, e principalmente volta a ricordare l'interconnessione tra mitigazione dei cambiamenti climatici e processi di rigenerazione ambientale<sup>400</sup>, a partire dai quali era possibile stimare<sup>401</sup> opportunità di mercato superiori ai \$ 10 trilioni annui<sup>402</sup>.

### 3.3.2 Le analogie strategiche nelle fasi di *face-to-face* e *coalition building*

Nonostante l'apparente ecumenicità del sostegno espresso alla prima versione della proposta e la speditezza registrata nel recepimento parlamentare, susseguenti battute d'arresto e profonde modifiche caratterizzarono la fase di discussione.

Dopo una decina di incontri puramente esplorativi sostenuti con portatori d'interessi operanti nell'industria del legno<sup>403</sup>, la Commissione ricevette, nell'ambito di un appuntamento avuto luogo l'8 marzo 2023 con il direttore generale Florika Fink-Hooijer, un articolato *position paper* elaborato dai maggiori attori dell'industria mineraria europea<sup>404</sup>. La sua tesi di fondo denunciava l'eccessiva vaghezza della bozza nel definire standard qualitativi e territoriali minimi per considerare compiuto un processo rigenerativo, un *vulnus* che avrebbe potenzialmente concesso alla Commissione un ampio spazio di arbitrarietà interpretativa e comportato effetti retroattivi su ecosistemi già industrialmente presidiati, innescando disinvestimenti e inefficienze multisettoriali<sup>405</sup>. Seguì, in data 4 maggio ed esattamente a tre settimane dalle espressioni di voto

---

<sup>395</sup> SERE, *Declaration on the European Commission Proposal for a Regulation on Nature Restoration SERE2022 Conference*, 2022.

<sup>396</sup> SERE Legal Working Group, *Legal assessment of the Proposal for an EU Nature Restoration Law*, 2023.

<sup>397</sup> World Economic Forum, *The Global Risks Report 2023 - 18th Edition*, 2023.

<sup>398</sup> University of Cambridge Institute for Sustainability Leadership, *Why nature matters: Nature-related risks and opportunities for insurance underwriting*, Cambridge, Regno Unito, 2022.

<sup>399</sup> Corporate Leaders Group, *et alii, Business Networks' Letter on the Nature Restoration Law*, 2023.

<sup>400</sup> Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, s.i.p.

<sup>401</sup> World Economic Forum, AlphaBeta, *The Future of Nature and Business*, 2020, pp.11-14.

<sup>402</sup> Business for Nature, *A message to EU Heads of State and Government, Members of the European Parliament, and President of the European Commission*, 2023.

<sup>403</sup> <https://www.integritywatch.eu/ecmeetings.php?commission=vonderleyen1> [sito di Integrity Watch EU].

<sup>404</sup> Vertice della delegazione e prima firmataria fu *Aggregates Europe*, portavoce dei produttori di aggregati operanti in 26 Paesi membri. Fonte: <https://www.aggregates-europe.eu/about-us/> [sito di *Aggregates Europe*].

<sup>405</sup> *Aggregates Europe, Joint position paper – Nature Restoration Law*, 2023.

calendarizzate presso le commissioni PECH e AGRI, un duplice contatto con Copa e Cogeca<sup>406</sup>. Nonostante la natura riservata di tale conversazione, rubricata come semplice interlocuzione sulle norme forestali della NRL<sup>407</sup>, questa segnò l'inizio della strategia di pressione più rilevante tra gli oppositori del provvedimento.

Riconosciuta come la più influente ed estesa cooperativa europea in rappresentanza di agricoltori e cooperative alimentari e forestali<sup>408</sup>, Copa-Cogeca riunì una piccola coalizione di interessi forte di attori internazionali provenienti dalla piccola e media imprenditoria agricola<sup>409</sup>, dai settori agroalimentare irlandese<sup>410</sup> e cartario<sup>411</sup>. Tale coacervo interessò una fitta interlocuzione diretta con gli eurodeputati appartenenti alle commissioni AGRI e ENVI, quest'ultima incaricata del voto decisivo. I 7 colloqui intercorsi si tennero nel semestre precedente al voto e denotano uno specifico profilo di decisore ingaggiato, caratterizzato da un elevato peso politico – 6 tra loro svolgevano funzione di relatori per parere o relatori ombra -, e un ricorso sistematico al principio della connazionalità tra portatore d'interessi e parlamentare ingaggiato<sup>412</sup>, forse per fare leva su *accountability* elettorale e sensibilità personale. Meno lineare la selezione delle forze politiche interpellate, per la quale vigeva una strategia di contatto *bipartisan* coinvolgente La Sinistra e il Partito Popolare Europeo (PPE)<sup>413</sup>. Benché quest'ultimo non fosse legato, come emerge da una consultazione approfondita dei suoi consuntivi per gli esercizi 2022 e 2023<sup>414</sup>, da alcun rapporto economico diretto con la lobby dei produttori, alcuni suoi esponenti intrattenevano conflitti d'interessi e relazioni promiscue con il settore agricolo: secondo quanto documentato da un'inchiesta firmata DeSmog<sup>415</sup>, la relatrice per parere della commissione AGRI Anne Sander (PPE, 3 incontri) condivide un legame di parentela diretta con Frank Sander, vicepresidente della *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA), primo sindacato agricolo francese per numero di iscritti e tra i più antichi rimasti in attività nell'Esagono<sup>416</sup>; in misura più lasca ma comunque non trascurabile, Norbert Lins (PPE, un incontro) rientra tra gli oltre 200

---

<sup>406</sup> <https://www.integritywatch.eu/ecmeetings.php?commission=vonderleyen1> [sito di Integrity Watch EU].

<sup>407</sup> *Ibidem*.

<sup>408</sup> Stando alle cifre diffuse attraverso i propri canali ufficiali, Copa-Cogeca riunisce oltre 22 milioni di lavoratori, impiegati presso 22.000 cooperative, e le loro famiglie, cui mette a disposizione studi di monitoraggio del mercato, originali analisi politiche, scientifiche e legali, nonché le proprie competenze settoriali e il supporto comunicativo. Ogni anno, il suo Segretariato accoglie oltre 300 riunioni, e pubblica regolarmente rapporti, *position paper* e comunicati stampa sulle questioni di maggior sensibilità. Fonte: <https://www.copa-cogeca.eu/about-us> [sito di Copa-Cogeca].

<sup>409</sup> Secondo l'ordine diacronico degli incontri, *Bureau Européen de l'Agriculture Française*, *The Irish Natura And Hill Farmers Association* e *Deutscher Bauernverband* (associazione degli agricoltori tedeschi). Fonte: <https://www.integritywatch.eu/mepmeetings.php?previousmandate=1&legislature=9> [sito di Integrity Watch EU].

<sup>410</sup> *Drinks Ireland*, *Spirits Ireland*, *Meat Industry Ireland* e *Dairy Industry Ireland*. Fonte: *ibidem*.

<sup>411</sup> *Confederation of European Forest Owners* e *Confederation of European Paper Industries*. Fonte: *ibidem*.

<sup>412</sup> Fonte: *ibidem*.

<sup>413</sup> Fonte: *ibidem*.

<sup>414</sup> Grant Thornton, *European People's Party Independent auditor's report on the Financial Statements for the year ended 31 December 2023, 2024*.

<sup>415</sup> Testata giornalistica online indipendente specializzata nella realizzazione di inchieste relative a campagne disinformative sui cambiamenti climatici. Fonte: <https://www.desmog.com/about/> [sito di DeSmog].

<sup>416</sup> Singolarmente priva di un portale digitale dedicato, le poche seppur indicative informazioni reperite vengono condivise da tutte le fonti indirette consultate.

alumni dell'EU40, un'esclusiva associazione di *networking* tra giovani politici europei che vanta *partnership* con aziende dei settori farmaceutico, tecnologico e agricolo<sup>417 418</sup>. È plausibile che proprio queste non segnalate opacità abbiano giocato un ruolo decisivo nel successivo riposizionamento del partito: mentre La Sinistra non dimostrò particolare ricettività allo scetticismo ambientalista e mantenne intatta la propria intenzione di voto, il PPE, anche in forza di una storica prossimità all'elettorato rurale, attuò in quelle settimane un'inversione ideologica senza precedenti interni, distanziandosi per la prima volta in quattro anni da una politica pubblica promossa nell'ambito dell'agenda Green Deal. Durante le successive giornate di 24 e 26 maggio, la decisiva opposizione del fronte guidato proprio dai popolari, che riunirono sotto la propria egida Conservatori (ECR) e Identità e Democrazia (ID), risultò decisiva nell'espressione di un parere contrario da parte delle commissioni PECH<sup>419</sup> e AGRI<sup>420</sup> alla proposta avanzata dalla Commissione. Tra le motivazioni principali al fondamento di tali orientamenti, la definizione di approcci e scopi ritenuti non raggiungibili, la potenziale sovrapposizione tematica con fonti legislative allora in fase d'introduzione, quale la politica agricola comune (PAC) per il quadriennio 2023-2027, od oggetto di esame parlamentare, come la proposta di regolamento su una certificazione europea per lo smaltimento del carbonio<sup>421</sup>, la carente previsione di sinergie tra territori e uno stanziamento inadeguato di fondi<sup>422</sup>.

Questa prima, inattesa battuta d'arresto stimolò un processo di consolidamento e ampliamento interno alla coalizione ambientalista analogo a quello illustrato per la controparte, volto a disinnescare il sempre più incombente rischio di bocciatura anche nel corso della votazione decisiva che si sarebbe tenuta il mese successivo in commissione Ambiente. Toccò al mondo accademico, nella persona di 160 tra ricercatori e docenti universitari, aprire la strada in un richiamo congiunto ai benefici ambientali e finanziari attesi dalla norma<sup>423</sup>, seguito a stretto giro da molteplici e variegata filiere produttive: il

---

<sup>417</sup> Nessuna di queste collaborazioni risulta pubblicata sul dominio proprietario di EU40, che al suo posto ospita una sezione vuota, e le uniche due confermate, con i colossi del settore sementiero *CropLife Europe* e *KWS*, emergono proprio dall'inchiesta condotta da *DeSmog*.

<sup>418</sup> Carlile C., *Mapped: The Deep Ties Between Big Ag and Europe's Right-Wing Politicians*, in *DeSmog*, 18 ottobre 2023.

<sup>419</sup> Parlamento europeo, *Opinion of the Committee on Fisheries 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023.

<sup>420</sup> Parlamento europeo, *Opinion of the Committee on Agriculture and Rural Development 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023.

<sup>421</sup> Successivamente promulgata nel regolamento (UE) 2024/3012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2024 che istituisce un quadro di certificazione dell'Unione per gli assorbimenti permanenti di carbonio, la carbonicoltura e lo stoccaggio del carbonio nei prodotti, in OJ L 3012, 6/12/2024, pp.1-29.

<sup>422</sup> Parlamento europeo, *Opinion of the Committee on Agriculture and Rural Development 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023; Parlamento europeo, *Opinion of the Committee on Fisheries 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023.

<sup>423</sup> *Scientists call for the restoration of 20% of EU's land and seas by 2030, and all areas in need of restoration by 2050*, 2023.

31 maggio, nell'ambito della sua conferenza annuale, il *Forum for the Future of Agriculture*<sup>424</sup> manifestò il pieno sostegno alla proposta, riconoscendola come un passaggio necessario per garantire l'erogazione di alimenti sani ed economicamente accessibili<sup>425</sup>; durante la successiva Settimana verde dell'UE<sup>426</sup>, con un'iniziativa senza precedenti interni, la *European Federation for Hunting and Conservation* (FACE)<sup>427</sup> recapitò al commissario Sinkevičius una petizione sottoscritta da oltre 360.000 portatori di interessi e richiedente l'inclusione attiva dei cacciatori nella predisposizione di una strategia di contrasto ai cambiamenti climatici tramite «un approccio alla caccia più obiettivo e basato su dati scientifici», norme «obiettive, giuste e comprensibili» verso la categoria e, soprattutto, leggi «sul ripristino della natura che siano efficaci nel preservare [...] [le aree] che ospitano la piccola selvaggina»<sup>428</sup>. Tra il 6 e il 7 giugno fu il turno dei produttori di energie eolica<sup>429</sup> e solare<sup>430</sup>, i quali rimarcarono la coerenza tra tutela ambientale e un modello economico fondato sullo sfruttamento di fonti rinnovabili. Alla vigilia della discussione, la commissione ENVI divenne scenario di un fuoco incrociato tra Copa-Cogeca e SERE. In una lettera aperta inoltrata a Strasburgo il 26 giugno, la cooperativa esortò i parlamentari europei a rigettare la proposta avanzando sei obiezioni, enfaticamente appellate nel documento originale «linee rosse», ai suoi contenuti: lo sconfinamento del principio di non deterioramento al di fuori delle zone di Natura 2000; l'opaca definizione di criteri di flessibilità rispettosi delle specificità territoriali; l'assenza di fondi propedeutici al raggiungimento degli obiettivi vincolanti di ripristino; l'omissione, nell'analisi d'impatto, di misure compensative proporzionali alle

---

<sup>424</sup> Inaugurato nel 2008 dalla sinergia tra la *European Landowners Organization* (ELO), una federazione non-profit che tutela nei consessi europei gli interessi degli imprenditori rurali, e Syngenta, attore di fama globale in ricerca e sviluppo di tecnologie orientate alla produzione agricola, il Forum costituisce la più influente sede internazionale di dibattito in materia di agricoltura sostenibile e climaticamente resiliente. Al momento corrente, può contare su circa 10.000 membri residenti in oltre 40 Paesi e 14 partner strategici. Oltre alla già menzionata conferenza annuale, tenuta a Bruxelles alla presenza di 1500 partecipanti, il panel si riunisce ogni sei mesi in sedi itineranti per edizioni regionali, e offre seminari e tavole rotonde di approfondimento dedicate a contestuali eventi internazionali. Fonte: <https://forumforag.com/about/> [sito del *Forum for the Future of Agriculture*].

<sup>425</sup> <https://forumforag.com/article/madrid-call-to-action/> [sito del *Forum for the Future of Agriculture*].

<sup>426</sup> Organizzato e sponsorizzato dalla Commissione europea, si tratta del più grande evento comunitario annuale sulla politica ambientale dell'Unione, divulgata e discussa nel merito di seminari e dibattiti coinvolgenti attori istituzionali, *stakeholder*, esponenti di ONG e mondo accademico. L'edizione del 2023, dal tema "Realizzare un mondo a zero emissioni nette", si è tenuta tra il 6 e il 7 giugno a Bruxelles e nella settimana dal 3 all'11 in diverse sedi continentali e internazionali, approfondendo principalmente le buone pratiche per l'efficace implementazione di un'economia pienamente circolare.

<sup>427</sup> Fondata nel 1977 da una manciata di associazioni venatorie, FACE può oggi vantare un primato indiscusso nella rappresentanza degli interessi di oltre sette milioni di cacciatori europei attivi in 37 Paesi, e agisce con l'obiettivo di promuovere una nozione aggiornata ed ecologicamente responsabile di tale professione. Fonte: <https://www.face.eu/about-face/> [sito della *European Federation for Hunting and Conservation*].

<sup>428</sup> <https://signforhunting.com/it/> [sito della *European Federation for Hunting and Conservation*].

<sup>429</sup> <https://windeurope.org/news/nature-restoration-and-wind-energy-go-hand-in-hand/> [sito di WindEurope]. Precedentemente nota come European Wind Energy Association (EWEA), WindEurope promuove lo sviluppo dell'industria eolica europea per conto di oltre 600 aziende attive in 50 Paesi. Fonte: <https://windeurope.org/about-us/> [sito di WindEurope].

<sup>430</sup> <https://www.solarpowereurope.org/press-releases/statement-solar-nature-s-best-friend-1> [sito di SolarPower Europe]. Dall'assetto organizzativo e livello di *governance* analoghi alle realtà sopra descritte, SolarPower Europe è specializzata nel settore fotovoltaico. Conta oltre 300 compagnie rappresentate in oltre 40 Paesi, con una promettente espansione internazionale concentrata in territorio cinese. Fonte: <https://www.solarpowereurope.org/about-our-story> [sito di SolarPower Europe].

eventuali perdite di mercato; la sussistenza di obiettivi di ripristino «irrealistici e irrazionali»; infine, la presenza di indicatori numerici non conformi ai loro antecedenti omologhi sottoscritti nel diritto pattizio<sup>431</sup>. Nel giro di poche ore, il SERE confutò sul piano giuridico ciascun punto articolato nell'allarme lanciato dagli agricoltori: sottolineò come l'applicabilità del principio di non deterioramento fuori dal perimetro di Natura 2000 fosse già implicitamente<sup>432</sup> ed esplicitamente<sup>433</sup> prevista dalla normativa vigente, così come l'obbligo di rimediare ai danni ambientali causati, indipendentemente dalla loro ubicazione<sup>434</sup>; evidenziò la già esistente previsione di numerose eccezioni, il cui ulteriore arricchimento avrebbe compromesso gli obiettivi della proposta, e di fondi strutturali tanto nel quadro finanziario pluriennale<sup>435</sup> quanto in apposite coperture della NRL; ricordò che la competenza nel garantire una transizione il più equa possibile spettava ai singoli Stati membri, e quanto determinati obiettivi di ripristino e criteri numerici fossero eredità di una combinazione tra accordi internazionali pregressi<sup>436</sup> e normativa comunitaria vigente<sup>437 438</sup>.

L'attivismo della coalizione ambientalista si esternò altresì nel presidio stabile e tentacolare della commissione Ambiente, singolarmente trascurata dal fronte produttivo - con l'eccezione di un unico scambio risalente al 23 marzo con il deputato della sinistra irlandese Mick Wallace: dei 25 incontri totali sostenuti a Strasburgo, 16 si tennero in ENVI, e 12 tra questi coinvolsero César Luena e Jutta Paulus, rispettivamente relatore della proposta e suo omologo ombra<sup>439</sup>. Rispetto alle infruttuose interlocuzioni in AGRI e PECH, rivolte nella maggior parte dei casi a parlamentari popolari, venne in questa sede adottata una strategia esclusivamente mirata a gruppi politici dalla storica e spiccata sensibilità ambientale, quali Sinistra & Democrazia e i Verdi<sup>440</sup>. Inoltre, di pari passo con quanto osservato nella sfera pubblica, anche la rappresentanza istituzionale che interagì con la Commissione in fase di proposta subì un sensibile ampliamento, accogliendo la già

---

<sup>431</sup> Al momento della stesura del presente elaborato, il documento non risulta liberamente consultabile, ma i suoi contenuti principali sono deducibili dalla risposta fatta pervenire contestualmente ai vertici europei dal Legal Working Group del SERE.

<sup>432</sup> Art.2 della direttiva 92/43/CEE.

<sup>433</sup> Riferimenti diffusi sono reperibili in più articoli contenuti in entrambe le direttive Natura.

<sup>434</sup> Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GU L 143, 30/4/2004, pp.56-78.

<sup>435</sup> Consiglio dell'Unione europea, regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

<sup>436</sup> La documentazione del SERE fa particolare riferimento alla riumidificazione delle torbiere, le quali, in quanto pozzi di carbonio, trovano specifica tutela nell'Accordo di Parigi, e al processo di transizione verso un'agricoltura sostenibile per individui e zone umide, rinforzato nell'ambito della XIV edizione della Convenzione di Ramsar. Fonte: Pennyman T., *et alii*, *Summary of the Fourteenth Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands: 5-13 November 2022*, in *Earth Negotiations Bulletin*, 17, 54, 2022, pp.1-12.

<sup>437</sup> Parlamento europeo e Consiglio, regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in OJ L 243, 9/7/2021, pp.1-17.

<sup>438</sup> SERE Legal Working Group, *Legal assessment explaining why COPA\*COGECA's objections against the Nature Restoration Act proposal are misleading*, 2023.

<sup>439</sup> <https://www.integritywatch.eu/mepmeetings.php?previousmandate=1&legislature=9> [sito di Integrity Watch EU].

<sup>440</sup> *Ibidem*.

citata FACE, *ÖBB-Holding AG*<sup>441</sup>, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.*<sup>442</sup>, *Growing Media Europe*<sup>443</sup>, *BLOOM*<sup>444</sup>, *Metsä Group*<sup>445</sup> e *Commonland*<sup>446</sup>. Tale strategia influenzò significativamente la successiva votazione che, tenutasi il successivo 27 giugno su un testo ampiamente emendato, non fu in grado di esprimere alcuna maggioranza (44 voti favorevoli, 44 contrari e nessun astenuto), e sfociò nella presentazione alla plenaria di una richiesta formale di rigetto della proposta<sup>447</sup>.

Il 12 luglio, in un clima di vero e proprio assedio mediatico<sup>448</sup> mosso dalla società civile, l'assemblea bocciò la richiesta di rigetto e approvò contestualmente, seppur con una maggioranza risicata (336 voti favorevoli, 300 contrari e 13 astenuti), numerose e sostanziali revisioni alla proposta originaria<sup>449</sup>. Queste nascevano dall'orientamento generale formulato il 20 giugno precedente dal Consiglio dell'Unione europea<sup>450</sup>, il quale riconobbe ai Paesi membri numerosi spazi di flessibilità che, pur non compromettendo l'infrastruttura complessiva del provvedimento, ne smussarono sensibilmente significativi aspetti di dettaglio: a fronte della preservazione della soglia di ripristino generale per ecosistemi versanti in cattive condizioni, gli emendamenti abrogarono quella specifica per ciascun gruppo di habitat, esponendo i biomi già rari a un serio rischio di estinzione<sup>451</sup>; sostituirono gli obiettivi quantitativi di recupero delle aree verdi negli ecosistemi urbani con un requisito di generale tendenza al loro aumento<sup>452</sup>; definirono target meno stringenti per la riumentificazione delle torbiere, volti a equilibrare obblighi altrimenti sproporzionati che avrebbero gravato in misura maggiore su quegli Stati

---

<sup>441</sup> Operante sotto il controllo integrale del Ministero federale austriaco per la protezione del clima, ambiente, energia, mobilità, innovazione e tecnologia, *ÖBB-Holding AG* costituisce la società madre dei trasporti pubblici del suo Paese. Al proprio interno, distingue tre filoni operativi specializzati in trasporto passeggeri su rotaie, gomma e trasporto merci. Fonte: <https://holding.oebb.at/en/regulatory-framework#:~:text=Today%2C%20%C3%96BB%20is%20a%20Group.bka.gv.at> [sito di *ÖBB-Holding AG*].

<sup>442</sup> Organizzazione non profit tedesca aderente a *Friends of the Earth*. Fonte: <https://www.bund.net/bund-in-english/> [sito di *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.*].

<sup>443</sup> Ente non governativo internazionale impegnato nella promozione delle più aggiornate pratiche per la produzione di fertilizzanti biologici e nella rappresentanza istituzionale della filiera europea. Fonte: <https://www.growing-media.eu/> [sito di *Growing Media Europe*].

<sup>444</sup> Azienda statunitense contraddistinta dall'innovativa produzione di schiume e mescole per calzature e articoli sportivi a partire da alghe marine e lacustri. Fonte: <https://www.bloommaterials.com/it/#theprocess> [sito di *BLOOM*].

<sup>445</sup> Società cooperativa finlandese che associa alla produzione cartaria pratiche di riforestazione sistematica del patrimonio arboreo sfruttato, contribuendo al suo mantenimento sull'intero territorio nazionale. Fonte: <https://www.metsagroup.com/metsa-group/about-us/we-are-metsa-group/> [sito di *Metsä Group*].

<sup>446</sup> ONG neerlandese fautrice di un approccio olistico alla rigenerazione forestale: alla mera piantumazione si combina la preservazione delle risorse idriche e minerarie, nonché l'accertamento dei livelli di benessere delle comunità locali, in un processo integrato che concepisce la riforestazione come occasione di rinascita complessiva per i territori che ne sono interessati. Fonte: <https://commonland.com/4-returns-framework/mission/> [sito di *Commonland*].

<sup>447</sup> Parlamento europeo, *Legislative Train Schedule*, 2024.

<sup>448</sup> Eucleato nel prossimo paragrafo.

<sup>449</sup> Parlamento europeo, *Legislative Train Schedule*, 2024.

<sup>450</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Orientamento generale in merito al regolamento sul ripristino della natura*, 20 giugno 2023.

<sup>451</sup> Comma 1, articolo 4 dell'accordo provvisorio sul regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per il ripristino della natura, 22 novembre 2023. Per uno studio di riferimento sulla correlazione inversa tra estensione degli habitat e rischio relativo di estinzione, consultare Commissione europea, *European Red List of Habitats - Part 2. Terrestrial and freshwater habitats*, 2016.

<sup>452</sup> *Ibidem*, comma 2, art.6.

membri che, per condizioni atmosferiche, ne ospitano un numero ingente<sup>453</sup>, ed esentarono da qualsiasi onere economico per il ripristino agricoltori e proprietari terrieri privati<sup>454</sup>; infine, classificarono progettazione e messa a terra di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e infrastrutture destinate esclusivamente alla difesa nazionale come attività presunte di interesse pubblico prevalente, sollevandole dagli obblighi di miglioramento costante e non deterioramento previsti per tutte le altre strutture civili<sup>455</sup>.

Inoltre, il Parlamento aggravò la Commissione di un onere di accertamento longitudinale: il primo monitoraggio, essenziale all'entrata in vigore del regolamento e corroborato da una solida documentazione scientifica, avrebbe dovuto verificare la sussistenza di una quota di suolo coltivabile adeguata a non incidere su produzione, disponibilità e livello dei prezzi delle derrate alimentari, mentre i successivi, pubblicati a cadenza annuale in un bollettino dedicato della Gazzetta Ufficiale, sarebbero serviti a misurare la presenza di eccezionali esternalità socioeconomiche – incremento del costo del cibo superiore al 10% anno su anno, contrazione della produzione oltre il 5% nella stessa finestra –, in presenza dei quali gli obiettivi della NRL subirebbero una sospensione per un periodo massimo di un anno<sup>456</sup>.

L'esito della votazione segnò l'inizio dei triloghi, i negoziati interistituzionali tra Parlamento, Commissione e Consiglio, che si limitarono di fatto a confermare il recepimento nel testo finale delle modifiche apportate nel corso del voto estivo<sup>457</sup>.

---

<sup>453</sup> Data la loro caratteristica conformazione di specchi d'acqua a bassa temperatura animati da correnti di lieve entità, le torbiere sono diffusamente rinvenibili in taluni ambienti freddi e umidi dell'Europa settentrionale (penisola scandinava, Irlanda, Regno Unito e Germania). La loro centralità nelle politiche comunitarie risale alla varietà di specie vegetali erbacee fragili, tra i quali muschi e graminacee, presenti in questi micro-ecosistemi. Fonti: Moen A., Joosten H., Tanneberger F., *Mire diversity in Europe: mire regional diversity*, in Joosten H., Tanneberger F., Moen A. (a cura di), *Mires and peatlands of Europe - Status, distribution and conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stoccarda, 2017, pp.97-150; Tanneberger F., et alii, *Mire and peatland conservation in Europe*, in Joosten H., Tanneberger F., Moen A. (a cura di), *Mires and peatlands of Europe - Status, distribution and conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stoccarda, 2017, pp.173-197.

<sup>454</sup> Comma 4, art.9 dell'accordo provvisorio sul regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per il ripristino della natura, 22 novembre 2023.

<sup>455</sup> *Ibidem*, artt. 5a, 5b. Ritenuta l'accentuata spinta del suo orientamento generale a ridimensionare le ambizioni della proposta concepita dalla Commissione, e tenendone presente la veste di codecisore nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, è ragionevole supporre che anche il Consiglio sia stato sede di pressioni esterne continuative analoghe a quelle documentate in Commissione e Parlamento. In tal caso, un resoconto sistematico viene tuttavia reso impossibile dall'assenza di una qualsivoglia lista degli incontri e dalla composizione interna del presente organo, che riunisce 27 Capi di stato e di governo nazionali liberamente ingaggiabili secondo altrettanti modelli di regolazione del lobbying – con l'eccezione di quei sistemi che ne siano semplicemente privi, aprendo il campo a pratiche legalmente opache. Per un ricco approfondimento teorico sulle ragioni che ancorano tutt'oggi il Consiglio alla condizione di scatola nera del circuito istituzionale comunitario, consultare Smith-Meinecke E., *And yet, it moves: Lobbying Regulation in the Council of Ministers of the European Union*, in Bachelet M., *We need to talk about the member states. National Accountability of member governments in the EU*, MaRBL Research Papers, Maastricht, 2022, s.i.p.

<sup>456</sup> Parlamento europeo, *Nature restoration 2022/0195(COD) - 12/07/2023 - Text adopted by Parliament, partial vote at 1st reading/single reading*, 2023.

<sup>457</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/> [sito unificato di Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea].

Il testo così emendato venne calendarizzato per una nuova votazione in aula che, in data 29 febbraio 2024, decretò la sua adozione, con una maggioranza più larga ma comunque non plebiscitaria (329 voti favorevoli, 275 contrari, 24 astenuti). Il 24 giugno 2024, a distanza di una settimana dal suo secondo passaggio formale in Consiglio, i presidenti di Parlamento e Consiglio apposero congiuntamente le proprie firme sul regolamento 1991/2024. La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale avvenne il 29 luglio, la sua entrata in vigore il 18 agosto seguente.

### **3.3.4 La fallimentare comunicazione anti-NRL, un'estemporanea, obsoleta e disinformativa appendice alla strategia istituzionale**

A fronte di una strategia istituzionale ondivaga, la coalizione ambientalista ha giocato, e visto prevalere, buona parte della propria azione di pressione su una schiacciante superiorità esercitata nell'intero arco dello scibile mediale, misurabile non semplicemente nella quantità e persuasività dei contenuti che hanno inondato i supporti, preminentemente digitali, della cittadinanza europea, ma soprattutto nella vastità e varietà dei canali di comunicazione che i sostenitori della riforma sono stati capaci di attivare.

I più influenti oppositori della proposta, Copa-Cogeca e PPE, attuarono strategie comunicative reciprocamente poco coordinate e scarsamente distintive. A intervalli periodici, entrambe rilasciarono i più classici comunicati stampa di aggiornamento sui propri siti ufficiali e nella *newsletter* dedicata, senza però mai elaborare una comunicazione congiunta. Una distinzione che sopravvisse sul piano social: tra il 1° gennaio 2023 e il 27 febbraio 2024, una finestra sufficiente a racchiudere l'intero iter parlamentare, la comunicazione digitale si consumò quasi esclusivamente sulla piattaforma X, sempre più sede di riferimento di scambi tra addetti ai lavori e professionisti della politica<sup>458</sup>, dove il canale ufficiale del partito ha diffuso appena 13 post, per una media inferiore al contenuto al mese, con un'intensificazione registrabile solamente alla vigilia del voto in plenaria (5 contenuti tra il 5 e l'11 luglio); lo stile comunicativo scelto alternava dichiarazioni e appelli istituzionali a messaggi sarcastici e velatamente derisori della controparte, come osservabile in un post virale che denunciava, tra il serio e il faceto, come la soglia di rigenerazione naturale fissato per il 2050 comportasse il rischio di veder sparire Rovaniemi, una piccola ma attrattiva meta turistica finlandese<sup>459</sup>; l'esempio, un'esemplificativa allusione alla possibile soppressione di interi centri abitati in Europa, ottenne un effetto opposto alle aspettative, generando dissenso tra gli utenti e sollevando accuse di disinformazione da parte delle ONG. Frenata probabilmente dal seguito e dalle interazioni atrofiche del proprio profilo, la cooperativa ha invece usufruito di X unicamente per condividere aggiornamenti in merito ai lavori parlamentari. La totale assenza da altre piattaforme di grande popolarità, su tutte Instagram – con l'eccezione di un post pubblicato da Copa-Cogeca per sponsorizzare la

---

<sup>458</sup> Naranjo-Vinueza A., *et alii*, *From tweets to power: an integrative thematic review of political communication and platform governance on Twitter/X (2009–2024)*, in *Frontiers in Political Science*, 7, 2025, pp.1-19.

<sup>459</sup> <https://x.com/EPPGroup/status/1676864056412745728> [profilo X del Partito Popolare Europeo].

manifestazione del 1° giugno<sup>460</sup> -, può essere spiegato dalla schiacciante presenza di un pubblico giovane e non particolarmente interessato a tematiche dall'alto grado di tecnicismo<sup>461</sup>.

Un'altra grave carenza concerne l'assenza integrale di una qualsivoglia reperibile leva mediatica: da un'analisi trasversale sulle banche dati dei più autorevoli e letti quotidiani comunitari e internazionali con una spiccata copertura politico-finanziaria – Euronews, Politico, Le Monde, Guardian, Reuters, Financial Times, Bloomberg, tra i principali – nonché sugli archivi online di reti televisive e canali radiofonici più sintonizzati, non emergono editoriali firmati, approfondimenti sponsorizzati o interviste rivolte a esponenti di Copa-Cogeca, sue realtà sussidiarie o membri del PPE. In assenza di chiarimenti rilasciati dai diretti interessati, è impossibile discernere se tale scenario sia stato frutto di una scelta deliberata, volta a orientare il budget destinato al lobbying verso la robusta interlocuzione istituzionale, o piuttosto il frutto di una linea editoriale diffusamente ritrosa ad associarsi pubblicamente a interessi impopolari; indubbiamente, ne risultò un secondo svantaggio competitivo rispetto alla controparte.

La letteratura ha attribuito alla comunicazione articolata dal PPE nei quattordici mesi considerati tre narrazioni prevalenti<sup>462</sup>. Diffuse strategicamente alla vigilia di altrettante, rilevanti occasioni di confronto o votazioni parlamentari, ciascuna di esse ha riscontrato nette smentite e dure accuse di disinformazione da parte di ONG e comunità scientifica, in un dibattito che si è gradualmente configurato come sempre più polarizzato nei posizionamenti e acceso nei toni. La prima, resa pubblica il 22 maggio 2023, poche ore prima dell'interrogazione di Timmermans sulla bozza di provvedimento, vide i popolari prendere per la prima volta le distanze da un progetto di riforma che, a loro detta, avrebbe messo a rischio transizione energetica e sicurezza alimentare dei cittadini europei<sup>463</sup>; un'eventualità che, come fatto puntualmente notare da autorevoli esponenti accademici, non solo strideva con il riferito sostegno alla proposta espresso dall'industria eolica comunitaria<sup>464</sup>, ma risultava infondata dalla lettura di diversi articoli presenti nella proposta, in particolare alla previsione di piani di ripristino nazionali che tengano conto dei progetti integrati per l'energia e il clima e del processo di designazione delle zone di riferimento per le energie rinnovabili<sup>465</sup>, nonché della già discussa clausola di esclusione dagli obblighi rigenerativi riservata alle infrastrutture di prevalente interesse pubblico<sup>466</sup>. La seconda narrazione, diramata il 9 giugno, tre settimane prima del voto in commissione ENVI, sotto forma di appello testuale diretto rivolto a Timmermans e videointervista a componenti chiave delle commissioni al lavoro sul provvedimento, si sostanziava nel

---

<sup>460</sup> <https://www.instagram.com/p/Cs8ILoMnWQh/?igsh=MWZoemlvODZoZzcwDQ==> [profilo Instagram di Copa-Cogeca].

<sup>461</sup> Anter L., Kümpel A.S., *Young Adults' Information Needs, Use, and Understanding in the Context of Instagram: A Multi-Method Study*, in *Digital Journalism*, 13, 6, 2025, pp.1112-1130.

<sup>462</sup> Cliquet A., et alii, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Restoration Ecology*, 32, 5, 2024, pp.1-7.

<sup>463</sup> <https://x.com/EPPGroup/status/1660661945849004032> [profilo X del Partito Popolare Europeo].

<sup>464</sup> <https://windeurope.org/news/nature-restoration-and-wind-energy-go-hand-in-hand/> [sito di WindEurope].

<sup>465</sup> Art.11, commi 5,6 della *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, COM (2022) 304.

<sup>466</sup> Cliquet A., et alii, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Restoration Ecology*, 32, 5, 2024, pp.1-7.

riconoscimento formale della decisività dell'istanza ecologista, contemperata tuttavia dalla potenziale perdita di posti di lavoro e l'aumento medio nei costi delle derrate alimentari che la riduzione dei terreni coltivabili avrebbe nel medio termine innescato<sup>467</sup>. Argomentate confutazioni avanzate da un *think tank* di competenza verticale<sup>468</sup> e due rilevanti multinazionali dell'industria alimentare<sup>469</sup> avrebbero ricevuto pubblicazione a mezzo stampa, come si avrà modo di approfondire nel capo dedicato alla strategia mediatica predisposta dal fronte ambientalista. Tre giorni dopo, il PPE espone pubblicamente la sua terza linea argomentativa, sostenendo come la proposta di specie avrebbe ambito a riportare, nell'arco di pochi lustri, lo stato della natura europea agli anni '50 del secolo scorso, implicando una volta di più lo scenario di una regressione del benessere socio-alimentare nell'intero continente<sup>470</sup>. Il requisito da cui muoveva tale accusa, il quale imponeva di tenere conto «delle perdite documentate almeno negli ultimi 70 anni»<sup>471</sup> nella redazione dei piani nazionali, non determinava in realtà alcun obiettivo quantitativo di ripristino, ma si intendeva semplicemente come un riferimento propedeutico alla delimitazione geografica delle aree da rigenerare<sup>472</sup>.

### 3.3.5 Le chiavi del successo ambientalista: coinvolgimento dal basso, duttilità mediale, autorevolezza scientifica

La preannunciata efficacia della leva comunicativa ambientalista affondò le proprie radici in una presenza social martellante e fortemente integrata tra ONG al servizio ultimo di una strategia di *grassroots lobbying*, uno strumento di pressione indiretta che consiste nell'opportuna informazione e successiva mobilitazione dell'opinione pubblica intorno all'interesse di specie<sup>473</sup>. Proprio alla vigilia del voto decisivo in Parlamento sulla proposta di rigetto della bozza, nel tentativo di scardinare il preoccupante *impasse* istituzionale venuto a crearsi dopo il voto in Commissione ENVI, tale strumento fu declinato in due canali, digitale e analogico, marcando nel primo la decisiva superiorità del fronte ecologista cui si accennava in apertura di paragrafo: questo riguardò l'apertura, in data 6 luglio, della petizione #RestoreNature, sostenuta da oltre 210 associazioni ecologiste e accompagnata da un ambizioso manifesto programmatico, che richiedeva l'adozione della proposta nella sua versione integrale, comprensiva cioè di tutti gli indirizzi vincolanti, entro la fine dell'anno<sup>474</sup> - l'appello raccolse in una manciata di giorni

---

<sup>467</sup> <https://www.eppgroup.eu/newsroom/nature-restoration-law-the-reasons-why-commissioner-timmermans-should-withdraw-it-without-delay> [sito del Partito Popolare Europeo].

<sup>468</sup> De Schutter O., Frison E., *The EPP Group is wrong. The EU's nature restoration law won't lead to a 'global famine'*, in Euronews, in Euronews, 9 giugno 2023.

<sup>469</sup> Etchebehere F., Vandewaetere B., *The EU nature restoration law would improve our food security — full stop*, in Euronews, 11 luglio 2023 [ultimo aggiornamento al 12 luglio 2023].

<sup>470</sup> <https://www.eppgroup.eu/newsroom/start-over-with-the-nature-restoration-law> [sito del Partito Popolare Europeo].

<sup>471</sup> Art.11, comma 2 della *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, (COM) 2022, 304.

<sup>472</sup> Commissione europea, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, 22/6/2022, SWD (2022) 167, p.44. Nuovamente, tale precisazione di carattere sostanziale è reperibile in Cliquet A., *et alii*, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Restoration Ecology*, 32, 5, 2024, pp.1-7.

<sup>473</sup> Petrillo P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., pp.271-274.

<sup>474</sup> #RestoreNature joint statement, 2023.

oltre 800.000 sottoscrizioni (destinate a lievitare, tanto da raggiungere la cifra finale di 1.200.000 firme al momento della promulgazione del regolamento); nel medesimo arco di tempo analizzato per la coalizione conservatrice, i profili social ufficiali delle cinque ONG più prolifiche (BirdLife Europe, Client Earth, EEB e le divisioni regionali di WWF e Greenpeace) pubblicarono sulle due piattaforme oltre 160 contenuti aggregati, per una media superiore al post alla settimana, cavalcando l'hashtag condiviso #restorenature capace, sul solo Instagram, di concentrare oltre 17.000 pubblicazioni e decine di milioni di interazioni<sup>475</sup>.

La seconda, più risalente dimensione del *grassroots*, quella del coinvolgimento di piazza – nel caso di specie Place du Luxembourg, prospiciente al Parlamento europeo - rivestì un ruolo residuale su entrambi i fronti, con un ricorso prevalente da parte degli agricoltori: il 1° giugno 2023, un sit-in organizzato da Copa-Cogeca riunì più di cento imprenditori agricoli sotto lo slogan «*Where do we fit in this picture*», con l'allora segretario generale della cooperativa, Pekka Pesonen, presente sul posto per rilanciare a mezzo stampa i timori del ceto produttivo circa l'approvazione di una legge che, a suo dire, avrebbe esposto l'Unione a una maggior dipendenza dall'export<sup>476</sup>. L'11 luglio seguente, alla vigilia della decisiva votazione parlamentare sulla richiesta di rigetto, un imponente flash-mob animato da decine di trattori attraversò le strade di Bruxelles per giungere alla sede dell'Eurocamera; l'iniziativa vantò il patrocinio del PPE che, nella persona del suo capogruppo e presidente Manfred Weber, rinnovò l'appello di ritirare la bozza indirizzato a Timmermans e descrisse la proposta come «pericolosa per i cittadini e le imprese»<sup>477</sup>. Nelle stesse ore e a pochi passi di distanza, la coalizione ambientalista rispose con un'analogha dimostrazione guidata da Greta Thunberg, scelta in forza delle particolari riconoscibilità e ascendente ancora esercitati presso un pubblico giovanile a seguito dell'organizzazione dei popolari movimenti di protesta *Fridays for Future*, la quale rilanciò l'hashtag diffuso pochi giorni prima in rete dalle ONG, rimarcò l'urgenza esistenziale del provvedimento e accusò la destra europea di voler «segare via il ramo su cui tutti sediamo»<sup>478</sup>.

Il paragrafo si chiude con una rapida disamina della leva mediatica esercitata dai sostenitori della proposta. Con una strategia affine a quella messa in campo da Copa-Cogeca e PPE, questi tralasciarono integralmente la carta stampata e i *broadcaster* tradizionali per concentrarsi esclusivamente su piattaforme d'informazione in formato

---

<sup>475</sup> Le cifre riportate sono il risultato di una stima, approssimativa ma non inesatta, condotta sulla base dei dati esibiti dalla barra di ricerca della piattaforma medesima in relazione all'hashtag di specie. Le analoghe metriche non risultano più quantificabili su X dal momento che, a seguito del *rebranding* operato nel 2023, la versione gratuita della sua API (*Application Programming Interface*, ovvero l'interfaccia di programmazione di cui sono servite le applicazioni), un servizio che consentiva a ciascun utente di consultare le prestazioni di qualsiasi contenuto pubblicato, è stata rimossa e sostituita da una controparte a pagamento, estremamente onerosa e concepita principalmente per società e sviluppatori.

<sup>476</sup> Da Silva I.M., *European farmers challenge current nature restoration proposal*, in Euronews, 1° giugno 2023 [ultimo aggiornamento al 5 giugno 2023].

<sup>477</sup> s.i.a., *Agricoltori contro ambientalisti, la battaglia sulla legge per la natura davanti all'Eurocamera*, in RaiNews, 11 luglio 2023.

<sup>478</sup> *Ibidem*; s.i.a., *Nature Restoration Law, cos'è e cosa prevede la legge europea sul ripristino della natura*, in Sky TG24, 12 luglio 2023.

digitale: nelle settimane più roventi della discussione parlamentare, IPES-Food<sup>479</sup>, con le firme del vicepresidente Olivier De Schutter e del ricercatore capo Emile Frison, riuscì a pubblicare su Euronews un esteso editoriale che sosteneva come, sulla base di dati prodotti dall'ONU, non solo era possibile smentire ragionevolmente lo spauracchio di una «carestia globale», ma anche dimostrare quanto le disuguaglianze alimentari e tendenze inflattive non dipendano da disponibilità assoluta di cibo e crescita nei ritmi produttivi (entrambe superiori a fabbisogno e incremento demografico), ma dalla distribuzione delle derrate e la preservazione dello stato di salute di suoli, pozzi d'acqua e specie a rischio<sup>480</sup>. Il posizionamento editoriale riguardò anche alcuni grandi attori di mercato del settore agroalimentare: sempre sugli spazi di Euronews, Facundo Etchebehere, vicepresidente senior del reparto *Sustainability Strategy & Partnerships* in Nestlé, e Bart Vandewaetere, suo omologo in *ESG Engagement for Europe* presso Danone, si fecero portavoce dell'intera catena di propri fornitori nel manifestare l'allineamento unanime a una norma che avrebbe attenuato perdite e annesse oscillazioni di prezzo determinate dai cambiamenti climatici, avviando il mercato verso pratiche produttive rigenerative – vengono riportati gli esempi dell'intercoltura, della rotazione e della riduzione dell'uso di pesticidi - non solo più sostenibili ambientalmente, ma altresì più redditizie economicamente nel medio termine<sup>481</sup>. Le impressionanti prospettive di crescita futura derivanti da ecosistemi in salute vengono tracciate anche in un fondo scritto da *Business for Nature* e *Corporate Leaders Group Europe* per Reuters, particolarmente significativo in quanto esempio paradigmatico di un'esplicita sinergia sul tema tra ONG e aziende<sup>482</sup>.

---

<sup>479</sup> Think-tank specializzato nello studio a livello globale dei sistemi di produzione alimentare sostenibile, IPES-Food si fonda su un panel di 25 membri, selezionati tra ricercatori, *stakeholder* e attivisti in rappresentanza di ciascun continente. Fonte: <https://ipes-food/> [sito di IPES-Food].

<sup>480</sup> De Schutter O., Frison E., *The EPP Group is wrong. The EU's nature restoration law won't lead to a 'global famine'*, in Euronews, in Euronews, 9 giugno 2023.

<sup>481</sup> Zabey E., Woodburn U., *Why business leaders are calling on the EU to pass the Nature Restoration Law*, in Reuters, 21 giugno 2023 [ultimo aggiornamento al 31 luglio 2023].

<sup>482</sup> Etchebehere F., Vandewaetere B., *The EU nature restoration law would improve our food security — full stop*, in Euronews, 11 luglio 2023 [ultimo aggiornamento al 12 luglio 2023].

### 3.4 Lobbying o non lobbying? L'inchiesta del *De Telegraaf* sui fondi LIFE, tra inesattezze, parzialità e conflitti d'interesse non dichiarati

Con una mossa insolita rispetto alla prassi comunemente osservabile nelle strategie di lobbying, che tendono a esaurirsi nel momento stesso in cui si chiude l'iter normativo oggetto della pressione, l'NRL tornò l'epicentro del dibattito pubblico a più di sei mesi dalla sua promulgazione. L'occasione concerne la pubblicazione a mezzo stampa, più precisamente sulle pagine del più tirato quotidiano neerlandese *De Telegraaf*, di un'inchiesta atta a denunciare presunti illeciti nello sfruttamento dei fondi europei per l'ambiente<sup>483</sup>. La tesi di fondo, l'utilizzo di denaro pubblico per incentivare le lobby ecologiste a promuovere il Green Deal presso sacche di resistenza presenti nella società civile, verrebbe corroborata da tre prove: una presunta richiesta, inoltrata allo *European Environmental Bureau* (EEB), di fornire 16 esempi in cui la propria attività di pressione avrebbe contribuito alla redazione di normative più ambientalmente sostenibili; molteplici elenchi recanti nomi di lobby e politici da ingaggiare, consultati e denunciati da Dirk Gotink, europarlamentare e membro sostituto nella commissione per il controllo dei bilanci (CONT); infine, l'accusa più rilevante ai fini della presente ricerca verte sull'esistenza di «contratti riservati» che documenterebbero le transazioni incriminate, di cui viene riportato un singolo esempio, particolarmente significativo, dall'ammontare di € 700.000 e volto a orientare il dibattito sull'agricoltura verso posizioni più favorevoli al regolamento 1991/2024<sup>484</sup>. Oltre alle fisiologiche prese di posizione delle ore successive<sup>485</sup>, alla pubblicazione dell'articolo fece immediato seguito l'istituzione di un gruppo di lavoro parlamentare con poteri ispettivi per accertare il quadro completo di illeciti commessi e responsabilità<sup>486</sup>. Il vivace dibattito pubblico che ne scaturì<sup>487</sup> giunse ad interrogarsi sulla legittimità dell'intero meccanismo di finanziamento dell'Unione, rendendo tale inchiesta meritevole di un puntuale approfondimento in questa sede.

Il presente lavoro ne evidenzia due ordini di criticità, omissive e mendaci. Nella prima categoria figura l'assente specifica della fonte da cui vengono tratte le informazioni divulgate. L'articolo 218a del Codice di procedura penale olandese<sup>488</sup> attribuisce a giornalisti e addetti stampa il diritto di astenersi dal rivelare l'origine delle notizie che

---

<sup>483</sup> Bakker A., *Lobbyschandaal in Brussel: EU betaalde milieclubs in het geheim voor promotie van groene plannen Timmermans*, in *De Telegraaf*, 22 gennaio 2025.

<sup>484</sup> *Ibidem*.

<sup>485</sup> Mentre ONG ambientaliste e movimenti politici dell'area conservatrice si lanciarono in veementi invettive reciproche, gli attori istituzionali maggiormente investiti dall'onere di vigilanza non esclusero esplicitamente l'esistenza dei presunti contratti: Timmermans si limitò a dichiararsi estraneo ai fatti riportati, finendo con l'attirare su di sé maggiori critiche e attacchi, mentre Piotr Serafin, commissario europeo per il bilancio, la lotta antifrode e l'immigrazione, ammise l'inappropriatezza di clausole che avrebbero incaricato le ONG di fare lobby su rappresentanti parlamentari. Fonte: s.i.a., *Timmermans: ik ken geen geheime lobbycontracten over Green Deal*, in *Nieuws.nl*, 22 gennaio 2025; [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000838\\_EN.html#def2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000838_EN.html#def2) [sito del Parlamento europeo].

<sup>486</sup> [https://ecrgroup.eu/article/ecr\\_welcomes\\_compromise\\_on\\_ngo\\_transparency\\_cont\\_scrutiny\\_working\\_group\\_to](https://ecrgroup.eu/article/ecr_welcomes_compromise_on_ngo_transparency_cont_scrutiny_working_group_to) [sito del Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei].

<sup>487</sup> Il presunto scandalo venne rilanciato da autorevoli organi di stampa ed emittenti televisive e radiofoniche europee come internazionali.

<sup>488</sup> Come riformato nel 2018 per adeguarsi al già discusso art.10 della CEDU.

pubblicano, a meno che tale omissione non leda a un prevalente interesse sociale, ed estende questa facoltà alla condivisione del materiale investigativo, che potrebbe costituire un indizio decisivo per l'identificazione delle fonti. Ciò ritenuto, è impossibile ignorare quanto la non verificabilità delle notizie diffuse incida sull'autorevolezza dell'inchiesta nel suo insieme: l'articolo non fornisce alcun dettaglio circostanziale - a titolo esemplificativo, da quale istituzione europea deriverebbe il mandato all'EEB e di quali parametri si sarebbe tenuto conto per valutarne l'efficacia d'intervento sulla produzione parlamentare - e, alla verifica di un'esauriva ricerca aggiornata, non risultano reperibili prove documentali ufficiali della presunta clausola stipulata con l'ombrello ambientalista né tantomeno della lista di contatti sensibili. *De Telegraaf* tralascia altresì di denunciare il conflitto di interessi che tocca Monica Holhmeier, eurodeputata popolare tra le più strenue oppositrici alla sovvenzione istituzionale di ONG ambientaliste. Nonostante il doppio incarico come vicepresidente della commissione per i bilanci (BUDG) e membro della già citata CONT, dove ricopre altresì il delicato ruolo di relatrice specificamente dei finanziamenti europei a non-profit ecologiste, Holhmeier riceve a titolo personale circa € 75.000 annui<sup>489</sup> da una multinazionale<sup>490</sup> beneficiaria di € 6,5 milioni provenienti dal fondo LIFE<sup>491</sup>.

Se suddette lacune gettano le prime ombre sulla neutralità dell'inchiesta, è l'effettiva natura dei cosiddetti «contratti segreti» a ridimensionarne portata e autorevolezza. Consultando il portale ufficiale dell'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente<sup>492</sup> è infatti possibile verificare che la cifra di € 700.000, destinata all'EEB per l'anno 2024, è stata rendicontata come *operating grant*, un contributo previsto dal programma LIFE per il pagamento di costi operativi e spese correnti degli enti che contribuiscono attivamente alla transizione climatica dell'UE<sup>493</sup>. La somma corrisponde perfettamente al tetto massimo in valore assoluto erogabile per singola realtà, ed è nettamente inferiore rispetto a quello relativo calcolato come indice percentuale sulla totalità dei costi sostenuti dall'ente beneficiario (equivalente in questo caso al 10%, su una soglia non superabile prevista dalla legge del 70%)<sup>494</sup>. Inoltre, a pochi

---

<sup>489</sup> <https://corporateeurope.org/en/2025/01/conflict-interest-exposed-conservative-push-defund-ngos> [sito di Corporate Europe Observatory].

<sup>490</sup> Il riferimento è alla tedesca BayWa r.e., leader europeo nella progettazione e messa a terra di impianti per la produzione di energia rinnovabile. Fonte: <https://www.baywa-re.it/it/chi-siamo/informazioni-sull-azienda> [sito di BayWa r.e.].

<sup>491</sup> [https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail\\_en?id=027764994167-32](https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail_en?id=027764994167-32) [sito del Registro di trasparenza]. Primo strumento finanziario di respiro comunitario concepito per sostenere la transizione verso un'economia sostenibile, il programma LIFE è stato ulteriormente rafforzato dall'ultimo quadro finanziario pluriennale, che gli assegna € 5,45 miliardi attualmente erogati a oltre 6.000 progetti suddivisi in quattro categorie tematiche: natura e biodiversità, economia circolare e qualità della vita, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, transizione energetica. Fonte: [https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en) [sito dell'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente].

<sup>492</sup> Istituita con decisione esecutiva della Commissione nel 2021, l'Agenzia ne costituisce il braccio operativo per l'implementazione di tutte le principali politiche pubbliche ambientali dell'Unione. Fonte: [https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives_en) [sito dell'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente].

<sup>493</sup> Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, *LIFE operating grants for non profit making entities – organisations selected for funding in 2024*, 2023.

<sup>494</sup> Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, *Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) - Call for proposals*, 2021.

mesi di distanza dall'uscita del pezzo, la Corte dei conti europea, massima autorità comunitaria in materia contabile, ha redatto una rassicurante panoramica sullo stato dei finanziamenti per il biennio 2021-2023: a fronte di circoscritte osservazioni rivolte alla Commissione, quali il richiamo alle necessità di armonizzare la definizione di ONG tra i suoi dipartimenti e agenzie interne, e di accertare, con riguardo alle organizzazioni candidate al recepimento di fondi, la sussistenza di eventuali pratiche di lobbying, la conformità ai valori europei e la totale indipendenza da qualsivoglia centro di potere politico, l'organo revisore ha registrato apprezzabili progressi sul versante della trasparenza, senza ravvisare alcuna distorsione clandestina e illecita nella destinazione d'uso delle sovvenzioni<sup>495</sup>.

Nel tentativo di contestualizzare tante e tali parzialità e incongruenze presenti nell'inchiesta in esame come attività di pressione o meno, è opportuno ricorrere a una breve analisi del profilo editoriale del *De Telegraaf*, suddivisa per posizionamento ideologico storico, orientamento recente rispetto alle politiche pubbliche ambientaliste dell'Unione e composizione societaria. Sebbene nessuno di questi aspetti fornirà concretamente prove schiaccianti e incontestabili dell'interesse avverso di *De Telegraaf* nei confronti della riforma, così come della sua connessione esplicita con alcuno dei poli economici che ne hanno ostacolato l'approvazione, porterà alla luce, proprio come osservato con il PPE, occorrenze degne di menzione.

Più antico quotidiano attivo nei Paesi Bassi, *De Telegraaf* rappresenta ancora oggi e a livello internazionale una delle più influenti e riconoscibili testate neerlandesi. Tabloid dal fervente orientamento conservatore e nazionalista<sup>496</sup>, nel corso della sua lunga storia è sopravvissuto a numerose e note controversie: al tramonto del secondo conflitto mondiale, la redazione venne temporaneamente chiusa per collaborazionismo con i nazisti, salvo essere riaperta quattro anni a seguire. Nel 2002, *De Telegraaf* subì una durissima reprimenda pubblica con l'accusa di aver fomentato l'odio nei confronti di Pim Fortuyn<sup>497</sup>, astro nascente della politica nazionale assassinato, in forza delle sue posizioni antislamiche, dieci giorni prima delle elezioni legislative 2002 da un fanatico di estrema sinistra. Studi longitudinali condotti in tempi più recenti ne certificano consolidate tendenze alla criminalizzazione dell'immigrazione clandestina<sup>498</sup>, nonché a polarizzazione del dibattito pubblico<sup>499</sup> e giustificazionismo della destra antisemita durante la campagna elettorale per le legislative 2021<sup>500</sup>. Inoltre, uno studio quantitativo originale sviluppato appositamente per il presente lavoro di tesi ha scandagliato tutti i

---

<sup>495</sup> Corte dei conti europea, *Transparency of EU funding granted to NGOs - Despite progress, the overview is still not reliable*, 2025.

<sup>496</sup> Pew Research Center, *In Western Europe, Public Attitudes Towards News Media More Divided by Populist Views than Left-Right Ideology – News Media and Political Attitudes in the Netherlands*, 2018.

<sup>497</sup> In particolare, la testata ne strigmatizzò la dichiarata omosessualità definendolo sprezzantemente una «finta donna» [...] [dalla] predilezione per giovani prostitute, camere oscure e transessuali», e dichiarò aperta la caccia nei suoi confronti dopo la sua elezione a leader del partito conservatore Leefbaar Nederland. Fonte: s.i.a., *De jacht op Pim Fortuyn is geopend!*, in *De Telegraaf*, 1° dicembre 2001.

<sup>498</sup> Brouwer J., van der Woude M., van der Leun J., *Framing migration and the process of crimmigration: A systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, 14, 1, 2017, pp.100-119.

<sup>499</sup> Vermeer S., Van Remorteere A., Vliegthart L., *Still going strong? The role of traditional media in the 2021 Dutch parliamentary elections*, in *Acta Politica*, 59, 2024, pp.519-535.

<sup>500</sup> De Jonge L., Gaufman E., *The normalisation of the far right in the Dutch media in the run-up to the 2021 general elections*, in *Discourse & Society*, 33, 6, 2022, pp.773-787.



danni del principale fautore della riforma, il socialista Timmermans (citato 6 volte tra intestazione e corpo testuale), in vista delle legislative del 29 ottobre 2025, culminate proprio con il tracollo del ticket Laburisti-Verdi guidato dall'ex commissario europeo<sup>505</sup> e il conseguente ritiro *sine die* di quest'ultimo dalla vita politica<sup>506</sup>.

---

<sup>505</sup> s.i.a., *Elezioni in Olanda, vince il partito D66 del liberale Rob Jetten*, in Sky TG24, 31 ottobre 2025.

<sup>506</sup> s.i.a., *Dutch left-wing leader Timmermans steps down after poor election result*, in Reuters, 29 ottobre 2025.

## Conclusioni

### Un superamento della dittatura delle minoranze?

L'ambizione su cui poggia l'intero lavoro di ricerca risiede nell'individuazione dei più attendibili e generalizzabili predittori di successo in un'iniziativa di lobbying ambientale entro il peculiare assetto istituzionale dell'Unione Europea. Come si deve a una materia accademicamente ibrida quale lo studio della rappresentanza di interessi, l'elaborato ha combinato vaglio teorico e osservazione empirica attraverso una struttura analitica graduale, che si innesta su due premesse generali formulate a partire dal confronto critico delle principali correnti di pensiero nella letteratura specialistica, e sottoposte alla prova del caso concreto del regolamento europeo 1991/2024 sul ripristino della natura.

L'apertura della tesi viene riservata a un breve antefatto che, ripercorse agilmente radici storiche ed etimologiche del fenomeno lobbistico, ne circoscrive il raggio d'indagine all'ambito di applicazione della green economy, un settore scelto in forza della vertiginosa crescita che lo ha assunto, in poco oltre un decennio, a uno dei traini dello sviluppo economico mondiale. Nonostante tale incremento sia confluito linearmente in una tendenza espansiva nei fondi stanziati e nel personale schierato al servizio di attività di pressione, registrabile senza particolari eccezioni nell'emisfero occidentale, l'architettura istituzionale di riferimento continua a rivestire un ruolo decisivo nel determinare l'incidenza politica di suddetti portatori d'interesse.

Questa dinamica emerge con forza nel primo capitolo, a partire da un raffronto critico tra Stati Uniti e Unione Europea. Gli ultimi anni hanno cristallizzato il circuito decisionale comunitario come un terreno fertile privo di eguali contemporanei nella conversione delle istanze ambientaliste in politiche pubbliche, in virtù certamente di uno spazio ideologico più ristretto e consensuale rispetto alla controparte d'oltreoceano, ma soprattutto in forza di un'assente identità statale, la quale ha vincolato le sue classi dirigenti ad approcci normativi *evidence-based* e fortemente allineati con interessi e urgenze dell'opinione pubblica. Tali intuizioni vengono corroborate da un'emergente letteratura di settore che, segnando un convinto superamento della dottrina classica debitrice della Resource Dependency Theory (RDT), afferma per la prima volta la centralità di fattori d'influenza contestuali e immateriali sull'esito di un'attività di pressione: esperienza e capacità relazionali maturate dal singolo lobbista, così come il patrimonio reputazionale degli attori schierati in una coalizione d'interessi costituiscono variabili rilevanti indipendentemente dal contesto di appartenenza, e vengono sostenute e completate nel Vecchio Continente da peculiari caratteristiche proprie della questione ecologista, quali la sua salienza al coevo dibattito mediatico, la congruenza con le posizioni maggiormente consolidate nell'opinione pubblica e la sussistenza di un'esasperata polarizzazione ideologica. Tali condizioni determinano un contesto di inedito svantaggio competitivo per i conglomerati industriali tradizionali, e li obbligano a mobilitarsi in un'«ostruzione di secondo livello» che, dietro una formale assertività rispetto a evidenze scientifiche minime, opera tentativi sommersi di indebolimento del riformismo ambientale mediante l'inclusione di deroghe, l'estensione delle finestre attuative e la revisione al ribasso delle misure più trasformative.

La verifica di suddette ipotesi viene momentaneamente sospesa per lasciare spazio a un secondo, corposo capitolo volto a gettare le fondamenta teoriche per un'adeguata

comprensione dei contesti normativi e istituzionali che fungono da scenario all'articolazione del caso di specie. La sua prima metà ripercorre l'organica evoluzione del diritto ambientale europeo da mero apparato incidentale al servizio dell'integrazione economica a principio generale dell'ordinamento comunitario ed emergente strumento di governance esterna, nonostante gli ostacoli frapposti a quest'ultimo da un regime internazionale instabile e multipolare. La chiusura offre una panoramica comparativa storico-organizzativa delle due organizzazioni ombrello più influenti nel processo legislativo ambientale presso le sedi istituzionali europee, Green 10 e la European Round Table for Industry, da cui emergono, al netto di talune analogie relative alla permeabilità dei suoi ranghi e alla sostanziale equipollenza decisionale dei membri, profonde fratture ideologiche e decisivi squilibri in budget e staff in favore della coalizione industriale. Il terzo e ultimo capitolo accoglie il cuore argomentativo dell'intero lavoro. La scelta del caso di studio è ricaduta sul regolamento europeo 1991/2024 sul ripristino della natura per la non trascurabile ambizione dei suoi obiettivi generali - riassumibili nell'originale affermazione di un paradigma ambientale rigenerativo e nel bilanciamento di quei margini di apprezzamento e recepimento che, riconosciuti agli Stati membri dall'ordinamento di derivazione, ne avevano comportato una perdurante compromissione dell'uniformità attuativa -, e non di meno per il vasto, articolato e multipolare processo di lobbying che ne ha lambito il decorso parlamentare.

L'approfondita e sistematica analisi dei suoi attori, strumenti ed esiti permette di trarre tre evidenze empiriche che puntano a contribuire alla riflessione accademica sull'efficacia della rappresentanza d'interessi verdi nel peculiare quadro istituzionale comunitario. Innanzitutto, entrambe le ipotesi di ricerca vengono verificate positivamente: la documentazione della fase ascendente del provvedimento, consultabile nell'analisi di impatto fornita dalla Commissione in allegato al testo della prima proposta, dimostra tanto il ruolo attivo giocato da ONG ed enti nel terzo settore nel plasmare scopi e priorità attraverso l'inoltro di pareri e la partecipazione a seminari dedicati e panel sul modello deliberativo, quanto salienza mediatica e congruenza con l'opinione pubblica dell'orientamento politico perseguito a Bruxelles.

La seguente ricostruzione originale delle successive fasi di discussione in seno alle commissioni parlamentari, e il parere emesso dal Consiglio dell'Unione europea, certificano d'altra parte la capacità della coalizione industriale, animata prevalentemente da *stakeholder* dei settori agroalimentare e minerario, di incidere significativamente su aspetti sostanziali dell'articolato: muovendosi sempre nel riconoscimento del quadro scientifico più generale, come osservato nelle tre linee argomentative attribuite al PPE, queste entità hanno contrastato i contenuti del singolo provvedimento, descritto come iniquo e difficilmente praticabile, mediante l'allentamento di specifici target di ripristino, l'esclusione delle categorie professionali rappresentate da qualsivoglia onere rigenerativo e la previsione di estese finestre di tolleranza volte a garantire disponibilità delle materie prime e stabilità del livello dei prezzi.

Una considerazione a sé merita la profilazione strategica dei due schieramenti: se la coalizione industriale si è avvalsa prevalentemente del *face-to-face* e della prossimità informale con forze politiche conservatrici e alcuni decisori chiave, il fronte ambientalista ha compensato la propria imperizia istituzionale puntando massicciamente su una comunicazione verticale fondata sul ricorso alla leva scientifica per accreditare le proprie posizioni e a quella social per rendere le medesime virali, attraverso una sapiente

comunicazione strategica coordinata. Anche quando gli strumenti utilizzati sono stati gli stessi, i mezzi hanno differito profondamente: nel praticare *grass roots*, il fronte ambientalista ha percorso in misura prevalente una strategia di coinvolgimento online su larga scala attraverso il lancio della propria petizione, mentre quello industriale ha prediletto la più analogica liturgia della manifestazione di piazza; sul fronte mediatico, i primi hanno puntato sulla pubblicazione di interventi divulgativi trasparenti presso testate terze, mentre i secondi potrebbero essersi concretamente serviti del potere editoriale in capo a uno dei propri *stakeholder* per sbarazzarsi politicamente di uno tra i principali fautori del regolamento.

In conclusione, il caso del regolamento sul ripristino della natura conferma come, sebbene le garanzie di trasparenza e l'ambizioso progetto politico di portare a maturazione un'identità statale rendano l'assetto istituzionale europeo un insostituibile laboratorio, tra gli altri, per l'apertura e la democratizzazione dei processi di lobbying ambientale, permane l'incapacità del suddetto sistema decisionale di affrancarsi definitivamente dal giogo di quelle minoranze politico-economiche che hanno costituito il fulcro tematico dell'indagine bibliografica proposta.

Diverse e promettenti sono le direttrici di ricerca lasciate aperte dal presente lavoro: in primo luogo, la rigorosa analisi di prossimi come più risalenti casi di lobbying ambientale europeo permetterebbe di verificare la generalizzabilità delle conclusioni illustrate. In secondo luogo, la profilazione strategica esposta pocanzi meriterebbe un approfondimento dedicato, volto a comprovare la ciclica riproposizione di determinati *pattern* comunicativi da parte di specifici centri d'influenza, anche al di fuori del circuito europeo, e la valenza esplicativa di variabili individuali proprie della platea di riferimento, quali età e livello di istruzione. Eventuali sviluppi accademici in tal senso dovranno tuttavia tenere in sempre più debita considerazione l'evoluzione del quadro politico complessivo: le recenti e inattese inversioni su regole di sostenibilità d'impresa e bando ai motori a scoppio e ibridi, solamente accennati in questa sede, sollevano perplessità e interrogativi sull'effettiva sostenibilità elettorale e attuabilità pratica di numerose misure contenute nel Green Deal e, di riflesso, sulla sopravvivenza del paradigma ecologista in seno all'Unione Europea.

## Bibliografia

*Scientists call for the restoration of 20% of EU's land and seas by 2030, and all areas in need of restoration by 2050*, 2023.

*#RestoreNature joint statement*, 2023.

s.i.a., *De jacht op Pim Fortuyn is geopen!*, in *De Telegraaf*, 1° dicembre 2001.

s.i.a., *Agricoltori contro ambientalisti, la battaglia sulla legge per la natura davanti all'Eurocamera*, in RaiNews, 11 luglio 2023.

s.i.a., *Nature Restoration Law, cos'è e cosa prevede la legge europea sul ripristino della natura*, in Sky TG24, 12 luglio 2023.

s.i.a., *Timmermans: ik ken geen geheime lobbycontracten over Green Deal*, in Nieuws.nl, 22 gennaio 2025.

s.i.a., *Dutch left-wing leader Timmermans steps down after poor election result*, in Reuters, 29 ottobre 2025.

s.i.a., *Elezioni in Olanda, vince il partito D66 del liberale Rob Jetten*, in Sky TG24, 31 ottobre 2025.

AAGAARD S.T., *Environmental Law Outside the Canon*, in *Indiana Law Journal*, 83, 9, 2014, pp. 1239-1298.

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Lussemburgo, 2020, pp.107-127.

AGGREGATES EUROPE, *Joint position paper – Nature Restoration Law*, 2023.

ANTER L., KÜMPPEL A.S., *Young Adults' Information Needs, Use, and Understanding in the Context of Instagram: A Multi-Method Study*, in *Digital Journalism*, 13, 6, 2025, pp.1112-1130.

ANZINI M., ROOSEBEKE B., *Green Taxonomy*, Center for European Studies, 2019.

ARCADIS, INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Dealing with conflicts in the implementation and management of the Natura 2000 network– strategic planning (lot 2)*, 2010.

BAIARDI D., MORANA C., *Climate change awareness: Empirical evidence for the European Union*, in *Energy Economics*, 96, 2021, s.i.p.

BAKKER A., *Lobbyschandaal in Brussel: EU betaalde milieuclubs in het geheim voor promotie van groene plannen Timmermans*, in *De Telegraaf*, 22 gennaio 2025.

BALANYÁ B., *et alii, Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Pluto Press, Londra, 2003, pp.21-23, 28-29.

BARDI L., CELLINI J., *Interparty Relations in the European Parliament 1952-2024: Between Cooperative and Adversarial Politics*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Bruxelles, 2024, pp.13-48.

BARNES P.M., *The role of the Commission of the European Union: creating external coherence from internal diversity*, in WURZEL W.K.R., CONNELLY J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.41-57.

BARNOSKY C., *et alii*, *Reversing Trump Environmental Rollbacks: a 100 Day Analysis on the Biden's Administration Reversals*, UC Berkley School of Law, maggio 2021.

BARTLETT VL, *et alii*, *Published research on the human health implications of climate change between 2012 and 2021: cross sectional study*, in *BMJ Medicine*, 3,1, 2024, s.i.p.

BASSOT E., HILLER W., *The Juncker Commission's ten priorities – an end-of-term assessment*, European Parliamentary Research Service, 2019.

BAUMGARTNER F. R., *et alii*, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, University of Chicago Press, Chicago, 2009, s.i.p.

BEYERS J., KERREMANS B., *Bürokraten, Politiker und gesellschaftliche Interessen: Ist die Europäische Union entpolitisiert?*, in EISING R., KOLHER-KOCH B. (a cura di), *Interessenpolitik in Europa*, Nomos, Baden-Baden, pp.123-150.

BINDER D., *Perspectives on Forty Years of Environmental Law*, in *Journal of Energy & Environmental Law*, 2012, pp. 143-181.

BIRDLIFE INTERNATIONAL, CLIENTEARTH, THE FISHERIES SECRETARIAT, OCEANA, OUR FISH, SEAS AT RISK, WWF, *Common Fisheries Policy: Mission Not Yet Accomplished*, 2021.

BLUMENTRITT T.P., NIGH D., *The integration of subsidiary political activities in multinational corporations*, in *Journal of International Business Studies*, 33, 2002, pp.57-77.

BORJA Á., *et alii*, *Marine Management – Towards an Integrated Implementation of the European Marine Strategy Framework and the Water Framework Directives*, in *Marine Pollution Bulletin*, 60, 12, 2010, pp.2175-2186.

BROUWER J., VAN DER WOUDE M., VAN DER LEUN J., *Framing migration and the process of crimmigration: A systematic analysis of the media representation of unauthorized immigrants in the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, 14, 1, 2017, pp.100-119.

BURNS C., CARTER N., *The European Parliament and climate change: from symbolism to heroism and back again*, in WURZEL W.K.R., CONNELLY J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.58-73.

BURNS C., TOBIN P., *The Limits of Ambitious Environmental Policy in Times of Crisis*, in ADELLE C., BIEDENKOPF K., TORNEY D. (a cura di), *European Union External Environmental Policy*, Springer International, Cham, 2018, pp.328, 330.

BUSINESS FOR NATURE, *A message to EU Heads of State and Government, Members of the European Parliament, and President of the European Commission*, 2023.

BUZOGÁNY A., PARKS L., TORNEY D., *Democracy and the European Green Deal*, in *Journal of European Integration*, 47, 2, 2025, pp.135-154.

CAPELLO R., PERUCCA G., *Cohesion Policy and European identity building: Trust as a mediating element*, in *Regional Science Policy & Practice*, 11, 2019, pp.637-653.

CARBON MARKET WATCH, *Survival Guide to EU Carbon Market Lobby: Debunking Claims From Heavy Industry*, 2021.

CARLILE C., *Mapped: The Deep Ties Between Big Ag and Europe's Right-Wing Politicians*, in *DeSmog*, 18 ottobre 2023.

CARPENTER S. R. B., *et alii*, *From metaphor to measurement: resilience of what to what?*, in *Ecosystems*, 4, 2001, pp.765–781.

CARTER N., *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s.i.p.

CARTWRIGHT M., *Medieval Guilds*, in *World History Encyclopedia*, 2018.

CASE D.W., *The EPA's Environmental Stewardship Initiative: Attempting to Revitalize a Floundering Regulatory Reform Agenda*, in *Emory Law Journal*, 50, 1, 2001, pp.1-51.

CASE D.W., *Changing Corporate Behaviour Through Environmental Management Systems*, in *William & Mary Environmental Law & Policy Review*, 31, 1, 2006, pp.75-111.

CASE D.W., *The Lost Generation: Environmental Regulatory Reform in the Era of Congressional Abdication*, in *Environmental Law & Policy Forum*, 25, 2014, pp.49-99.

CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law: Text and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp.38–46.

CHITI E., *Ecosystem Restoration and EU Law: An introduction to the Symposium*, in *European Law Open*, 3, 2024, pp.175-179.

CLIQUET A., *et alii*, *Restoring Nature in the EU*, in BORN C.H., *et alii* (a cura di), *The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, New York, 2015, pp.265-284.

CLIQUET A., *et alii*, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, in *Restoration Ecology*, 32, 5, 2024, pp.1-7.

COGLIANESE C., *Social Movements, Law, and Society: The Institutionalization of the Environment*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 150, 85, 2001, pp.85-118.

CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA, *Report on the Final Outcome*, 2022.

CORPORATE LEADERS GROUP, *et alii*, *Business Networks' Letter on the Nature Restoration Law*, 2023.

CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Transparency of EU funding granted to NGOs – Despite progress, the overview is still not reliable*, 2025.

COWLES M.G., *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*, in *Journal of Common Market Studies*, 33, 4, 1995, p.505-508, 514.

CRAIG P., DE BÚRCA G., *EU Law, Text, cases and materials*, Oxford University Press, New York, 2020, pp.567-568.

DA SILVA I.M., *European farmers challenge current nature restoration proposal*, in Euronews, 1° giugno 2023 [ultimo aggiornamento al 5 giugno 2023]

DASGUPTA P., *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, Londra, HM Treasury, 2021, s.i.p.

DE BRUYCKER I., COLLI F., *Affluence, congruence, and lobbying success in EU climate policy*, in *Journal of Public Policy*, 43, 2023, pp.512-532.

DE BRUYCKER I., HANEGRAAFF M., *The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union?*, in *European Journal of Political Research*, 63, 2024, pp.26-44.

DE JONGE L., GAUFMAN E., *The normalisation of the far right in the Dutch media in the run-up to the 2021 general elections*, in *Discourse & Society*, 33, 6, 2022, pp.773-787.

DE SCHUTTER O., FRISON E., *The EPP Group is wrong. The EU's nature restoration law won't lead to a 'global famine'*, in Euronews, in Euronews, 9 giugno 2023.

DHONDT N., *Integration of Environmental Protection into Other EC Policies: Legal Theory and Practice*, Europa Law Publishing, Groningen, 2003, pp.45-179.

DINAN D., *Avrupa Birliği Tarihi*, traduzione a cura di Akay H., Kitap Yayınevi, İstanbul, 2013, p.222.

DÜR A., BERNHAGEN P., MARSHALL D., *Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?*, in *Comparative Political Studies*, 48, 8, 2015, pp.951-983.

DURÁN G.M., MORGERA E., *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Hart Publishing, Oxford, 2012, s.i.p.

ECKHARDT P., PIERRAT A., VAN ROOSEBEKE B., *The EU Green Bond Standard (GBS): An Analysis of the TEG's Draft*, Center for European Studies, 2019.

ECKHARDT P., PIERRAT A., *The Renewed Sustainable Finance Strategy: Questionable Measures in the Regulatory Pipeline*, Center for European Studies, 2020.

EHRENSTEIN V., NEYLAND D., *Economic under-determination: industrial competitiveness and free allowances in the European carbon market*, in *Journal of Cultural Economy*, 14, 5, 2021, pp.596-611.

EKBERG K., *et alii*, *Climate Obstruction: How Denial, Delay and Inaction Are Heating the Planet*, Taylor & Francis, New York, 2022, p.12.

ERRICHELLO G., FALCONE P.M., POPOYAN L., *Navigating climate policy: The influence of lobbying trends and narratives in Europe*, in *Environmental Science & Policy*, 163, 2025, s.i.p.

ETCHEBEHERE F., VANDEWAETERE B., *The EU nature restoration law would improve our food security —full stop*, in Euronews, 11 luglio 2023 [ultimo aggiornamento al 12 luglio 2023].

EUROPEAN CHAPTER OF THE SOCIETY FOR ECOLOGICAL RESTORATION, *Declaration on the European Commission Proposal for a Regulation on Nature Restoration SERE2022 Conference*, 2022.

EUROPEAN INVESTMENT BANK, *2024-2025 EIB Climate Survey*, 2024.

EUROPEAN ROUND TABLE OF INDUSTRIALISTS, *Missing Links: Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure*, 1984.

EUROPEAN ROUND TABLE OF INDUSTRIALISTS, *Reshaping Europe: A Report from the European Round Table of Industrialists*, 1991.

EVANS D., *Building the European Union's Natura 2000 network*, in *Nature Conservation*, 1, 2012, pp.11–26.

FARMER A., (a cura di), *Manual of European Environmental Policy*, Taylor & Francis, Londra, 2012, s.i.p.

FOLLESDAL A., HIX S., *Why there is a democratic deficit in the EU: a response to majone and moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 3, 2006, pp.533–562.

GALBRAITH J., *Treaty options: towards a behavioral understanding of treaty design*, in *Virginia Journal of International Law*, 53, 2, 2013, pp.309–363.

GILENS M., *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*, Russell Sage Foundation and Princeton University Press, New York, 2012, pp.50-56.

GILENS M., PAGE B.I., *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*, in *Perspectives on Politics*, 12, 3, 2014, pp.564-581.

GOKSU F., *Intercultural Mobility and European Identity: Impact of the Erasmus Exchange Programme in Terms of Cultural Differences*, in *Central European Journal of Communication*, 1, 2020, pp.77-94.

GRANT W., *Business: the elephant in the room?*, in WURZEL W.K.R., CONNELLY J. (a cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.197-213.

GROSSMAN G.M., HELPMAN E., *Protection for Sale*, in *The American Economic Review*, 84, 4, 1994, pp.833-850.

GRUPPO INTERGOVERNATIVO DI ESPERTI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO (IPCC), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, s.i.p.

GRUPPO INTERGOVERNATIVO DI ESPERTI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, s.i.p.

HALL R.L., DEARDORFF A.V., *Lobbying as Legislative Subsidy*, in *American Political Science Review*, 100, 1, 2006, pp.69-84.

HEATH M. F., EVANS M. I. (a cura di), *Important Bird Areas in Europe: Priority Sites for Conservation*, BirdLife International, Cambridge, 2000, s.i.p.

HEINZ J.P., *et alii*, *Inner Circles or Hollow Cores? Elite Networks in National Policy Systems*, in *Journal of Politics*, 52, 1990, pp.339-356.

HEINZ J.P., *et alii*, *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1993, s.i.p.

HEY C., BRENDLE U., *Umweltverbände und EG*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994, s.i.p.

HILLMAN A.J., WITHERS M.C., COLLINS B.J., *Resource Dependency Theory, A Review*, in *Journal of Management*, 35, 6, 2019, pp.1404-1427.

HOLDER J., LEE M., *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, Cambridge University Press, New York, 2007, pp.154-158.

INFLUENCEMAP, *Asset Managers and Climate Change: How the sector performs on portfolios, engagement and resolutions*, 2019.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR BIRD PRESERVATION, *Important Bird Areas in Europe*, 1989.

JANS J.H., VEDDER H.H.B., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, pp.3-17, 26-35.

JOINT RESEARCH CENTER, *Alignment of the Marine Strategy Framework Directive and the Habitats Directive: current state and future perspectives*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2020.

KALLMES K., *Petitions in the Epigraphic Record: Development of the Legal Order outside of the Imperial Hierarchy*, University of North Carolina, 2017, pp.2-5.

KAUPPINEN I., *The European Round Table of Industrialists and the Restructuring European Higher Education*, in *Globalisation, Societies and Education*, 12, 4 2014, pp.504-513.

KETTUNEN M., *et alii*, *Guidance on the maintenance of landscape connectivity features of major importance for wild flora and fauna. Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)*, Institute for European Environmental Policy, Bruxelles/Londra, 2007, s.i.p.

KRÄMER L., *Regional Economic International Organizations: The European Union as an Example*, in BODANSKY D., BRUNNÉE J., HEY E. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, New York, 2007, pp.853-876.

KRÄMER L., *Giving a Voice to the Environment by Challenging the Practice of Integrating Environmental Requirements Into Other EU Policies*, in KINGSTON S. (a cura di), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Routledge, 2013, p.92.

KRÄMER L., *Implementation and enforcement of the Habitat Directive*, in Born C.H., *et alii* (a cura di), *The Habitats Directive in Its EU Environmental Law Context—European Nature's Best Hope?*, Routledge, New York, 2015, pp.229-245.

KLYZA C.M., SOUSA D.J., *American Environmental Policy: beyond gridlock x*, MIT Press, Cambridge, 2013, pp.285-287.

LAZARUS R.J., *A Different Kind of “Republican Moment” in Environmental Law*, *Minnesota Law Review*, 87, 2003, pp. 999-1035.

LAZARUS R.J., *The making of environmental law*, University of Chicago Press, Chicago, 2004, pp.58-59.

LEE M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-making*, Hart Publishing, Oxford, 2005, p.1.

LEES E., PEDERSEN O.W., *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 37, 2025, pp.75-96.

LOBBYCONTROL, *Lobbyreport*, 2024.

LOBBYCONTROL, CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, *The EU's lobby league table: Tech, Banking, Energy, Chemicals dominate*, 2025.

LONDON STOCK EXCHANGE GROUP, *Investing in the green economy*, 2024.

LONG T., *The Environmental Lobby*, in LOWE P., WARD S. (a cura di), *British Environmental Policy and Europe*, Routledge, Londra, 1998, pp.105-118.

LONG T., SLATER L., SINGER S., *WWF: European and Global Climate Policy*, in PEDLER R. (a cura di), *European Union Lobbying: Challenges in the Arena*, Palgrave, Basingstoke, 2002, pp.87-103.

LONG T., LÖRINCZI L., *NGO as Gatekeepers: A Green Vision*, in COHEN D., RICHARDSON J. (a cura di), *Lobbying the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp.162-179.

LOWERY D., GRAY V., *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*, in *Political Research Quarterly*, 57, 1, 2004, pp.163-175.

LOUVIN R., *An assessment of the Biden Presidency's climate policy*, in *DPCE Online*, 67 (SP3), 2024, pp.429-434.

LUPO N., MANZELLA A., *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, 2024, pp.31-32.

MACHIN M., *The European Green Deal and the democratic imagination*, in *Journal of European Integration*, 47, 2, 2025, pp.155-171.

MAHONEY C., BAUMGARTNER F.R., *Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington*, in *The Journal of Politics*, 77, 1, 2015, pp.202-215.

MARELLI L., *et alii*, *Delivering the EU Green Deal – progress towards targets*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2025, pp.1-17.

MAZEY S., RICHARDSON J. (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, s.i.p.

MCGILLIVRAY D., HOLDER J., *Locating EC Environmental Law*, in *Yearbook of European Law*, 20, 2001, pp.139-171.

MCKAY A., *Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success*, in *Political Research Quarterly*, 65, 4, 2012, pp.908-923.

MICHALOWITZ I., *Analysing structured paths of lobbying behaviour: Why discussing the involvement of 'civil society' does not solve the EU's democratic deficit*, in *Journal of European Integration*, 26, 2, 2004, pp.145-173.

MICHELS R., *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchal Tendencies of Modern Democracy*, (a cura di), Palgrave Macmillan, New York, 1968, pp.342-357.

MILIEU, INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE, *Experience gained in the application of ELD biodiversity damage*, 2014.

MILIEU, INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, ICF INTERNATIONAL, *Evaluation study to support the fitness check of the Birds and Habitats Directives*, 2016.

MINTZ J.A., *Assessing National Environmental Enforcement: Some Lessons From the United States Experience*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 3, 1, 2013, s.i.p.

MOEN A., JOOSTEN H., TANNEBERGER F., *Mire diversity in Europe: mire regionality*, in JOOSTEN H., TANNEBERGER F., MOEN A. (a cura di), *Mires and peatlands of Europe - Status, distribution and conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stoccarda, 2017, pp.97-150.

MORGERA E., *The Trajectory of EU Biodiversity Cooperation: Supporting Environmental Multilateralism through EU External Action*, in MORGERA E. (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp.235-260.

MORGERA M., (a cura di), *The External Environmental Action of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s.i.p.

MORGERA E., GEELHOED M., NTONA M., *European Environmental Law*, in TECHERA E., *et alii* (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, Routledge, New York, 2021, pp.233-247.

MORGERA E., KULOVESI K., *Environmental Law*, in BARNARD C. e PEERS S. (a cura di), *European Union Law*, Oxford University Press, New York, 2023, pp.692-722.

MULLERY C.B., BRENNER S.N., PERRIN N.A., *A structural analysis of corporate political activity*, in *Business & Society*, 34, 1995, pp.147-171.

NARANJO-VINUEZA A., *et alii*, *From tweets to power: an integrative thematic review of political communication and platform governance on Twitter/X (2009-2024)*, in *Frontiers in Political Science*, 7, 2025, pp.1-19.

OBERTHÜR S., DUPONT C., *The Council, the European Council and international: from symbolic leadership to leadership by example*, in WURZEL W.K.R., CONNELLY J. (a

cura di), *The European Union as a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.74-92.

OECD, *Lobbying in the 21<sup>st</sup> Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Parigi, 2020.

OSTROGORSKY M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, in Scarrow E.S. (a cura di), *Perspectives on Political Parties*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, pp.251-261.

PANARARI M., *La credibilità politica – Radici, forme, prospettive di un concetto inattuale*, Marsilio, Venezia, 2020, pp.20-22.

PAPAZOGLU C., *et alii*, *Birds in the European Union: A status assessment*, Birdlife International, Wageningen, 2004, s.i.p.

PENNYMAN T., *et alii*, *Summary of the Fourteenth Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Ramsar Convention on Wetlands: 5-13 November 2022*, in *Earth Negotiations Bulletin*, 17, 54, 2022, pp.1-12.

PETERSMANN M., *Reordering the European Ground—Regrounding the European Legal Order?*, in *European Law Open*, 3, 2024, pp.180-189.

PETRILLO P.P., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp.11, 17, 96-97, 271-274, 279-280, 283-285.

PEW RESEARCH CENTER, *In Western Europe, Public Attitudes Towards News Media More Divided by Populist Views than Left-Right Ideology – News Media and Political Attitudes in the Netherlands*, 2018.

PIATTAFORMA INTERGOVERNATIVA DI POLITICA SCIENTIFICA PER LA BIODIVERSITÀ E I SERVIZI ECOSISTEMICI (IPBES), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019.

PLEHWE D., NEUJEFFSKY M., HAAS T., *Climate Obstruction in the European Union: Business Coalitions and the Technocracy of Delay*, in BRULLE R.J., *et alii* (a cura di), *Climate Obstruction across Europe*, Oxford University Press, New York, 2024, pp.320-346.

PRITCHARD D. E., *Towards coherence in site networks*, in BOERE G.C., GALBRAITH C.A., STROUD D.A. (a cura di), *Waterbirds Around the World*, The Stationery Office, Edimburgo, 2007, pp.673–674.

PUDER M.G., *The Rise of Regional Integration Law: Good News for International Environmental Law*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 23, 2011, pp.165-210.

RECLAIM FINANCE, *Insuring Our Future: 2020 Scorecard on Insurance, Fossil Fuels and Climate Change*, 2020.

RICHARDS J.P., HEARD J., *European Environmental NGOs: Issues, Resources and Strategies in Marine Campaigns*, in *Environmental Politics*, 14, 1, 2005, pp.23-41.

RICHARDSON K., *Big Business and the European Agenda: Reflections on the Activities of the European Round Table of Industrialists, 1988- 98*, Sussex European Institute, Falmer, 2000, p.18.

ROMANELLO M., *et alii*, *The 2024 report of the Lancet Countdown on health and climate change: facing record-breaking threats from delayed action*, in *The Lancet*, 404, 10465, pp.1847-1896.

RUCHT D., *Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation among Environmental Groups*, in LOW J., LIEFFERINK D., MOL A., (a cura di), *European Integration and Environmental Policy*, Belhaven, Londra, 1993, pp.75-96.

SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp.246-248.

SEGRETARIATO DELLA CONVENZIONE SULLA DIVERSITÀ BIOLOGICA, *Global Biodiversity Outlook 5*, Montreal, 2020, pp.51-57.

SERE, *Declaration on the European Commission proposal for a regulation on nature restoration*, 2022.

SERE LEGAL WORKING GROUP, *Legal assessment of the Proposal for an EU Nature Restoration Law*, 2023.

SERE LEGAL WORKING GROUP, *Legal assessment explaining why COPA\*COGECA's objections against the Nature Restoration Act proposal are misleading*, 2023.

SMITH-MEINECKE E., *And yet, it moves: Lobbying Regulation in the Council of Ministers of the European Union*, in Bachelet M., *We need to talk about the member states. National Accountability of member governments in the EU*, MaRBLLe Research Papers, Maastricht, 2022, s.i.p.

SOVEROSKI M., *EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 13, 2, 2004, pp.127-134.

STAGNARO C., VERDE S., *Only a Sith Deals in Absolutes: How to Nudge the Taxonomy towards Light Side*, EPICENTER, 2022.

STEVENS F., DE BRUYCKER I., *Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union*, in *European Union Politics*, 0, 0, 2020, pp.1-23.

SULTANA R.G., *A Uniting Europe, a Dividing Education? Euro-centrism and the Curriculum*, in *International Studies on Sociology of Education*, 5, 2 1995, p.126.

TAGLIAPIETRA S., REINHILDE V., *A Green Industrial Policy For Europe*, Bruegel, Bruxelles, 2020.

TANNEBERGER F., *et alii*, *Mire and peatland conservation in Europe*, in JOOSTEN H., TANNEBERGER F., MOEN A. ( a cura di), *Mires and peatlands of Europe - Status, distribution and conservation*, Schweizerbart Science Publishers, Stoccarda, 2017, pp.173-197.

TARTAGLIA S., INSERRA C., *International Mobility Programmes, European Identity, and the Satisfaction with EU Policies*, in *Psihologija*, 58, 1, 2025, pp.93-106.

TELESETSKY A., CLIQUET A., AKHTAR-KHAVARI A., *Ecological Restoration in International Environmental Law*, Routledge, New York, 2017, pp.263-285.

TEIXEIRA C.M., *et alii*, *Changing the way we look to fisheries' discards*, in *Regional Studies in Marine Science*, 71, 2024, s.i.p.

TRANSPARENCY REGISTER MANAGEMENT BOARD, *Annual report on the functioning of the Transparency register*, 2025.

TUCKER G., *et alii*, *Nature Conservation Policy, Legislation and Funding in the EU*, in TUCKER G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp.59-105.

TUCKER G., *Conclusions, Lessons Learnt and Implications for the Future*, in TUCKER G. (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp.106-141. UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA) *Inventory of US Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2022*, 2024, ES-9.

UN ENVIRONMENT PROGRAMME WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE, *National and regional networks of Marine Protected Areas: a review of progress*, 2008.

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE INSTITUTE FOR SUSTAINABILITY LEADERSHIP, *Why nature matters: Nature-related risks and opportunities for insurance underwriting*, Cambridge, Regno Unito, 2022.

VAN APELDOORN B., *Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *New Political Economy*, 5, 2, 2000, pp.160-170.

VAN ROOSEBEKE B., ECKHARDT P., *Sustainable Finance*, Center for European Studies, 2018.

VAN ROOSEBEKE B., ANZINI M., *Green Taxonomy: The Position of the EU-Parliament*, Center for European Studies, 2019.

VAN ROOSEBEKE B., *EU Taxonomy for Sustainability: Summary and Assessment*, Center for European Studies, 2020.

VERMEER S., VAN REMORTEERE A., VLIEGENTHART L., *Still going strong? The role of traditional media in the 2021 Dutch parliamentary elections*, in *Acta Politica*, 59, 2024, pp.519-535.

VON HOMEYER I., *The Evolution of EU Environmental Governance*, in SCOTT J. (a cura di), *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford University Press, New York, 2009, pp.1-26.

VP CAPITAL, *2022 Portfolio Report*, 2023, pp.78-85.

WEBB R.M., KURTZ L., *Politics v. Science: How President Trump's war on science impacted public health and environmental regulation*, 188, 22, 2022, pp.65-80.

WIDNER K., MACDONALD M., GUNDERSON A., *Lobbying Inside (and) Out: Interest Group Behaviour on Social Media*, APSA Preprints, Washington, 2020, pp.25-27.

WOLF S., *et alii*, *Out-Polluting Progress: Carbon Emission from Biden-Approved Fossil Fuel Projects Undermine CO2 Cuts From Inflation Reduction Act*, Center for Biological Diversity, novembre 2023.

WOODS L., WATSON P., COSTA M., *Steiner & Woods EU Law*, Oxford University Press, New York, 2017, pp.4-10.

WORLD ECONOMIC FORUM, ALPHABETA, *The Future of Nature and Business*, 2020, pp.11-14.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Risks Report 2023 - 18th Edition*, 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM, OLIVER WYMAN, *Quantifying the Impact of Climate Change of Human Heart*, 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Climate change and health vulnerability and adaptation assessment*, Ginevra, 2021.

WOUTERS J., NOLLKAEMPER A., DE WET E., *Introduction: The “Europeanisation” of International Law*, in WOUTERS J., NOLLKAEMPER A., DE WET E. (a cura di), *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and Its Member States*, T.M.C. Asser Press, L’Aia, 2008, p.7.

WURZEL W.K.R., CONNELLY J., *Environmental NGOs: taking a lead?*, in WURZEL W.K.R., CONNELLY J. (a cura di), *The European Union a a Leader in International Climate Change*, Routledge, New York, 2011, pp.214-232.

YILDIZ U.B., *Big Business Influence on European Union Decision-Making: The Case of the European Round Table of Industrialists*, in *Bilge Strateji*, 8, 14, 2016, pp.127-149.

ZABEY E., WOODBURN U., *Why business leaders are calling on the EU to pass the Nature Restoration Law*, in Reuters, 21 giugno 2023 [ultimo aggiornamento al 31 luglio 2023].

ZELLMER S., *Treading Water While Congress Ignores the Nation’s Environment*, in *Notre Dame Law Review*, 88, 5, 2013, pp. 2323-2328.

ZHELYAZKOVA A., *et alii*, *Differentiated policy implementation in the European Union*, in *West European Politics*, 47, 3, 2024, pp.439-465.

## Archivio normativo, documentazione tecnica e parlamentare

AGENZIA ESECUTIVA EUROPEA PER IL CLIMA, L'INFRASTRUTTURA E L'AMBIENTE, *Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) - Call for proposals*, 2021.

AGENZIA ESECUTIVA EUROPEA PER IL CLIMA, L'INFRASTRUTTURA E L'AMBIENTE, *LIFE operating grants for non profit making entities – organisations selected for funding in 2024*, 2023.

COMITATO PERMANENTE DELLA CONVENZIONE DI BERNA, raccomandazione *On the implementation of the Tunis Action Plan 2013-2020 for the eradication of illegal killing, trapping and trade of wild birds*, 6 dicembre 2013.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bollettino delle Comunità europee, n.10/1972, ottobre-novembre 1972.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, comunicazione sul Principio di Precauzione, 2 febbraio 2000, COM (2000) 1.

COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 3 maggio 2011, COM (2011) 244.

COMMISSIONE EUROPEA, *Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 2009/147/EC and Habitats Directive 92/43/EEC)*, 2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *On establishing conservation measures for Natura 2000 sites*, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, *Interpretation Manual of European Union Habitats - EUR28*, Bruxelles, 2013.

COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione *Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019*, 30 novembre 2016, COM (2016) 773.

COMMISSIONE EUROPEA, Fitness Check della legislazione europea sulla natura (direttive Uccelli e Habitat), 16/12/2016, SWD (2016) 472, pp.5-8.

COMMISSIONE EUROPEA, *European Red List of Habitats - Part 2. Terrestrial and freshwater habitats*, 2016.

COMMISSIONE EUROPEA, nota *Gestione dei siti Natura 2000: guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE*, in OJ C 33, 25/1/2019, pp.1–62.

COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380.

COMMISSIONE EUROPEA, relazione al parlamento europeo, al consiglio e al comitato economico e sociale europeo, *Lo stato della natura nell'Unione europea -*

*Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018, 15 ottobre 2020, COM (2020) 635.*

COMMISSIONE EUROPEA, decisione di esecuzione (UE) 2021/173 del 12 febbraio 2021 che istituisce l'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, l'Agenzia esecutiva europea per la salute e il digitale, l'Agenzia esecutiva europea per la ricerca, l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo per l'innovazione e delle PMI, l'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca e l'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura e abroga le decisioni di esecuzione 2013/801/UE, 2013/771/UE, 2013/778/UE, 2013/779/UE, 2013/776/UE e 2013/770/UE, in OJ L 50, 15/2/2021, pp.9-28.

COMMISSIONE EUROPEA, *Guidelines providing a common understanding of the term 'environmental damage' as defined in Article 2 of Directive 2004/35/ EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*, 2021.

COMMISSIONE EUROPEA, *Better Regulation Guidelines*, 3/11/2021, SWD (2021) 305.

COMMISSIONE EUROPEA, regolamento delegato 2022/1214 del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, in GU L 188, 15/7/2022, pp.1-45.

COMMISSIONE EUROPEA, *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, 22 giugno 2022, COM (2022) 304.

COMMISSIONE EUROPEA, *Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, 22/6/2022, SWD (2022) 167.

COMMISSIONE EUROPEA, *'Better regulation' toolbox*, 2023.

COMMISSIONE EUROPEA, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, 26 febbraio 2025, COM (2025) 85.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Orientamento generale in merito al regolamento sul ripristino della natura*, 20 giugno 2023.

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE E DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO, dichiarazione del 22 novembre 1973 concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, GU C 112, pp. 1-53.

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 103, 25/4/1979, pp.1-27.

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991 concernente il trattamento delle acque reflue urbane, in *OJ L 135*, pp. 40–52.

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, direttiva 91/676/CEE del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in *GU L 375*, pp.1–8.

CONSIGLIO EUROPEO, direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in *GU L 206*, 22/7/1992, pp.7-72.

CONSIGLIO EUROPEO, nota di trasmissione sulle conclusioni, 23-24 ottobre 2014.

COP 7, decisione VII/12 *Convention on Biological Diversity*, 9-20 e 27 febbraio 2004.

COP14, decisione 15/4 *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 19 dicembre 2022.

GRANT THORNTON, *European People's Party Independent auditor's report on the Financial Statements for the year ended 31 December 2023*, 2024.

MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA, DIREZIONE PER GLI AFFARI EUROPEI, *Trans-European Networks Policy of the European Union*, 2015.

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1992, Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, A/CONF.151/26, 1992 (vol. I), principio 15.

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, accordo, nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale, A/CONF232/4, 2023.

PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, COMMISSIONE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 2000, articoli 10, 37.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *GU L 327*, 22/12/2000, pp.1-93.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in *GU L 75*, 25/10/2003, pp.32-46.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in *GU L 143*, 30/4/2004, pp.56-75.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2008/56/CE del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in *GU L 164*, 25/6/2008, pp.19–40.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 98/2008/CE del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (e successive modifiche), in GU L 312, 22/11/2008, pp.1-40.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 20, 26/1/2010, pp.7-38.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva (UE) 2010/75 del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione), in *OJ L 334, 17/12/2010, pp.17-119*.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 1380/2013 dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n.1954/2003 e (CE) n.1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n.2371/2002 e (CE) n.639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, in GU L 354, 28/12/2013, pp.22-71.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva 2014/89/UE del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, in GU L 257, 28/8/2014, pp.135-145.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2016/1952 del 26 ottobre 2016 relativo alle statistiche europee sui prezzi di gas naturale ed energia elettrica e che abroga la direttiva 2008/92/CE, in OJ L 311, 17/11/2016, pp.1-12.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva (UE) 2018/844 del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in OJ L 156, 19/6/2018, pp.75-91.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva (UE) 2018/2002 dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in GU L 328, 21/12/2018, pp.210-230.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2019/631 del 17 aprile 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i regolamenti (CE) n. 443/2009 e (UE) n. 510/2011 (rifusione), in GU L 111, 25/4/2019, pp.13-53.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, direttiva (UE) 2019/1161 del 20 giugno 2019, che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, in GU L 188, 12/7/2019, pp.116-130.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2019/1242 del 20 giugno 2019, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 dei veicoli pesanti nuovi e modifica i regolamenti (CE) n. 595/2009 e (UE) 2018/956 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 96/53/CE del Consiglio, in GU L 198, 25/7/2019, pp.202-240.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, in GU L 198, 22/6/2020, pp.13-43.

PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E COMMISSIONE EUROPEA, accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 su un registro per la trasparenza obbligatorio, allegato I, in GU L 207, 11/6/2021, pp.1-17.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), in OJ L 243, 9/7/2021, pp.1-17.

PARLAMENTO EUROPEO, *Nature restoration 2022/0195(COD) - 12/07/2023 - Text adopted by Parliament, partial vote at 1st reading/single reading*, 2023.

PARLAMENTO EUROPEO, *Draft opinion of the Committee on Agriculture and Rural Development 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023.

PARLAMENTO EUROPEO, *Opinion of the Committee on Fisheries 2022/0195(COD) for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council Nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD))*, 2023.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, accordo provvisorio sul regolamento per il ripristino della natura, 22 novembre 2023.

PARLAMENTO EUROPEO, *Legislative Train Schedule*, 2024.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, in GU L, 29/7/2024, pp.1-93.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, regolamento (UE) 2024/3012 del 27 novembre 2024 che istituisce un quadro di certificazione dell'Unione per gli assorbimenti permanenti di carbonio, la carboniocoltura e lo stoccaggio del carbonio nei prodotti, in OJ L 3012, 6/12/2024, pp.1-29.

Parlamento europeo, Regolamento, IX edizione, articolo 57.

RE DEL BELGIO, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, GRANDUCHESSA DEL LUSSEMBURGO, REGINA DEI PAESI BASSI, Trattato che istituisce la Comunità economica europea, 1957, articoli 2, 3, 130.

RE DEL BELGIO, REGINA DI DANIMARCA, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, PRESIDENTE DELL'IRLANDA, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ELLENICA, RE DI SPAGNA, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

ITALIANA, GRANDUCA DEL LUSSEMBURGO, REGINA DEI PAESI BASSI, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA REGINA DEL REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E IRLANDA DEL NORD, Trattato sull'Unione europea, 2008, articoli 1, 3, 5, 10, 21, 47.

RE DEL BELGIO, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA FRANCESE, IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, GRAN DUCHESSA DEL LUSSEMBURGO, REGINA DEI PAESI BASSI, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), 2012, articoli 1, 2, 3, 4, 11, 115, 170, 191, 192, 193, 288, 294, 352.

SEGRETARIATO DELLA CONVENZIONE SULLA DIVERSITÀ BIOLOGICA, *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets*, 2011.

## Giurisprudenza

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 26 aprile 1979, *The Sunday Times (I) v. the United Kingdom*, ric. n.6538/74.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 12 novembre 2007, *Dupuis and Others v. France*, ric. n.1914/02.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO [GC], 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, ric. n.18030/11.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO [GC], 25 maggio 2021, *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, ric. n.58170/13, 62322/14 e 24960/15.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 31 marzo 1971, *Commissione c. Consiglio*, causa 22/70, ECLI:EU:C:1972:32.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 7 febbraio 1975, *Procuratore della Repubblica c. ADBHU*, causa 240/83, ECLI:EU:C:1985:59.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 18 marzo 1980, *Commissione c. Italia*, causa 92/79, ECLI:EU:C:1980:86.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 9 luglio 1992, *Commissione c. Belgio*, causa C-2/90, ECLI:EU:C:1992:310.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 2 agosto 1993, *Commissione c. Spagna*, causa C-355/90, ECLI:EU:C:1993:331.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 19 gennaio 1994, *Association pour la Protection des Animaux Sauvages e altri c. Prefet de Maine-et-Loire e Prefet de Loire-Atlantique*, causa C-435/92, ECLI:EU:C:1994:10.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza dell'11 luglio 1996, *Regina c. Secretary of State for the Environment*, causa C-44/95, ECLI:EU:C:1996:297.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 19 maggio 1998, *Commissione c. Paesi Bassi*, causa C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 23 maggio 2000, *Sydhavnens Sten & Grus*, causa C-209/98, ECLI:EU:C:2000:279. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 17 gennaio 1991, *Commissione c. Italia*, causa C-157/89, ECLI:EU:C:1991:22.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 7 novembre 2000, *Regina c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, causa C-371/98, ECLI:EU:C:2000:600.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza del 20 ottobre 2005, *Commissione c. Regno Unito*, causa C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626.

## Sitografia

<https://www.treccani.it/vocabolario/> [sito della Treccani].

<https://www.etymonline.com/> [sito dell'Online Etymology Dictionary].

<https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/industries?cycle=2025> [sito di OpenSecrets].

<https://www.lobbyfacts.eu/search-all> [sito di LobbyFacts].

<https://reports.blm.gov/reports/AFMSS> [sito del Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior].

[https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/search-register\\_en](https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/search-register_en) [sito del Registro di trasparenza].

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento> [sito del Parlamento europeo].

<https://eeb.org/membership/our-members/> [sito dello European Environmental Bureau].

<https://ert.eu/about/> [sito della *European Round Table for Industry*].

[https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/d5f66cf5-5a6e-44f1-8e62-676d8431cd4f?p=1&n=10&sort=modified\\_DESC](https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/d5f66cf5-5a6e-44f1-8e62-676d8431cd4f?p=1&n=10&sort=modified_DESC) [sito di CIRCABC].

<https://www.integritywatch.eu/ecmeetings.php?commission=vonderleyen1> ;  
<https://www.integritywatch.eu/mepmeetings.php?previousmandate=1&legislature=9>  
[sito di Integrity Watch EU].

<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/natura-2000-barometer-dashboards>; <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/natura-2000/natura-2000-coverage-in-european-seas-3> [sito dell'Agenzia europea dell'ambiente].

<https://www.ser.org/page/about> [sito della *Society for Ecological Restoration*].

<https://www.copa-cogeca.eu/about-us> [sito di Copa-Cogeca].

<https://forumforag.com/about/>;

<https://forumforag.com/article/madrid-call-to-action/> [sito del *Forum for the Future of Agriculture*].

<https://www.face.eu/about-face/>;

<https://signforhunting.com/it/> [sito della *European Federation for Hunting Conservation*].

<https://windeurope.org/news/nature-restoration-and-wind-energy-go-hand-in-hand/>;

<https://windeurope.org/about-us/> [sito di WindEurope].

<https://www.solarpowereurope.org/press-releases/statement-solar-nature-s-best-friend-1>; <https://www.solarpowereurope.org/about/our-story> [sito di SolarPower Europe].

<https://holding.oebb.at/en/regulatory-framework#:~:text=Today%2C%20%C3%96BB%20is%20a%20Group,.bka.gv.at> [sito di *ÖBB-Holding AG*].

<https://www.bund.net/bund-in-english/> [sito di *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.*].

<https://www.growing-media.eu/> [sito di *Growing Media Europe*].

<https://www.bloommaterials.com/it/#theprocess> [sito di BLOOM].

<https://www.metsagroup.com/metsa-group/about-us/we-are-metsa-group/> [sito di *Metsä Group*].

<https://commonland.com/4-returns-framework/mission/> [sito di *Commonland*].

<https://x.com/EPPGroup/status/1660661945849004032>;  
<https://x.com/EPPGroup/status/1676864056412745728> [profilo X del Partito Popolare Europeo].

<https://www.instagram.com/p/Cs8lLoMNWQh/?igsh=MWZoemlvODZoZzcwvQ==> [profilo Instagram di *Copa-Cogeca*].

<https://www.eppgroup.eu/newsroom/nature-restoration-law-the-reasons-why-commissioner-timmermans-should-withdraw-it-without-delay>;  
<https://www.eppgroup.eu/newsroom/start-over-with-the-nature-restoration-law> [sito del Partito Popolare Europeo].

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/> [sito unificato di Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea].

<https.org://ipes-food/> [sito di *IPES-Food*].

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000838\\_EN.html#def2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000838_EN.html#def2) [sito del Parlamento europeo].

[https://ecrgroup.eu/article/ecr\\_welcomes\\_compromise\\_on\\_ngo\\_transparency\\_court\\_scrutiny\\_working\\_group\\_to](https://ecrgroup.eu/article/ecr_welcomes_compromise_on_ngo_transparency_court_scrutiny_working_group_to) [sito del Gruppo dei Conservatori e Riformisti Europei].

<https://corporateeurope.org/en/2025/01/conflict-interest-exposed-conservative-push-defund-ngos> [sito di *Corporate Europe Observatory*].

<https://www.baywa-re.it/it/chi-siamo/informazioni-sull-azienda> [sito di *BayWa r.e.*].

[https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail\\_en?id=027764994167-32](https://transparency-register.europa.eu/search-register-or-update/organisation-detail_en?id=027764994167-32) [sito del Registro di trasparenza].

[https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en) ; [https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/about-us/mission-structure-and-objectives_en) [sito dell'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente].

<https://www.mediahuis.com/en/brands/> [sito di *Mediahuis*].

<https://www.mediaownership.ie/shareholder.php?uuid=aca0e0ef-dd27-4a02-93cf-c9687bb75bcd> [sito di *Media Ownership Ireland Project*].

<https://vplandbouw.eu/en/about-vp-landbouw/#duurzame-initiatieven> [sito di Landbouw].

[https://signin.lexisnexis.com/laccess/app/signin?back=https%3A%2F%2Fadvance.lexis.com%3A443%2Fnexis-uni%2Flaapi%2Fresearch%2Fhome%3Fcontext%3D1516831%26primaryipauth%3Dtrue&aci=nu&\\_gl=1\\*i9671f\\*\\_ga\\*MTU5NjIyMDYyNy4xNzY5MzIxNTA2\\*\\_ga\\_J1QDPYMK05\\*czE3Njk2NjEwMjIkbzEkZzAkdDE3Njk2NjEwMjIkaYwJGwwJGgxNTAyMTU3Nzg2](https://signin.lexisnexis.com/laccess/app/signin?back=https%3A%2F%2Fadvance.lexis.com%3A443%2Fnexis-uni%2Flaapi%2Fresearch%2Fhome%3Fcontext%3D1516831%26primaryipauth%3Dtrue&aci=nu&_gl=1*i9671f*_ga*MTU5NjIyMDYyNy4xNzY5MzIxNTA2*_ga_J1QDPYMK05*czE3Njk2NjEwMjIkbzEkZzAkdDE3Njk2NjEwMjIkaYwJGwwJGgxNTAyMTU3Nzg2) [sito di Nexis Uni].