



**La *Blue Economy* dell'Unione europea:
evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico
“circolare”
*green e blue oriented***

MARIA CRISTINA CARTA*

SOMMARIO. 1. La *Blue Economy* ed il *Green Deal* europeo quale paradigma di un nuovo modello “circolare” di sviluppo economico, sociale ed ambientale. – 2. L'inquadramento della *Blue Economy* nell'ambito della nozione di *Circular Economy*: il superamento del modello di *Linear Economy*. – 3. L'inserimento della “dimensione blu” all'interno del *Green Deal*. – 4. La *Blue Economy* nel contesto dell'Agenda ONU 2030 e delle strategie UE per la biodiversità 2030 e *Farm to Fork*: la nuova frontiera delle alghe. – 5. Il piano d'azione della UE per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente. – 6. I principali strumenti finanziari per realizzare la *Blue Economy* dell'UE: EMFAF, *BlueInvest* ed *InvestEU Blue Economy*. – 7. Considerazioni conclusive: la *blue economy* come *driver* per la *green transition*.

1. La *Blue Economy* ed il *Green Deal* europeo quale paradigma di un nuovo modello “circolare” di sviluppo economico, sociale ed ambientale

Nel contesto di una sempre crescente attenzione verso la *Blue Economy*, quale nuovo modello economico caratterizzato dall'obiettivo di tutelare gli oceani, la biodiversità e le

* Ricercatrice di tipo B di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Perugia.

risorse ambientali marine conciliando al contempo sviluppo, tecnologia e sostenibilità, il presente contributo intende soffermarsi sulle azioni intraprese dall'UE in tale specifico settore.

Ciò muovendo dalla necessaria premessa secondo cui a livello globale e, quindi, anche nello spazio giuridico europeo, è sempre più pressante l'esigenza di modificare gli attuali modelli comportamentali mediante azioni volte, per un verso, a contrastare efficacemente l'inquinamento ambientale e, per altro verso, ad abbandonare progressivamente i tradizionali schemi economici grazie alla conversione dei consolidati metodi produttivi secondo una visione "circolare" *green e blue oriented*. L'Unione europea, infatti, ritiene fondamentale ed indifferibile il passaggio ad un'economia circolare incentrata sull'uso sostenibile delle risorse, indispensabile per affrontare la triplice crisi planetaria legata ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità nonché all'inquinamento ed ai rifiuti¹.

Per tale ragione, appare opportuno inquadrare le tematiche concernenti la *Blue Economy* nel più ampio e complesso ambito del *Green Deal* europeo², che ad oggi costituisce a livello di Unione europea il più articolato complesso normativo finalizzato alla transizione circolare³. Esso, come è noto, rappresenta l'ambiziosa strategia per la crescita proposta dalla Commissione europea ed approvata dalle altre Istituzioni dell'UE tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020⁴, la cui finalità è stata segnatamente individuata dall'esecutivo europeo nella necessità di contenere il cambiamento climatico al fine di

¹ Cfr. UN ENVIRONMENT PROGRAMME, *Global Resources Outlook 2024*, reperibile online in <https://www.unep.org/resources/Global-Resource-Outlook-2024>, in cui si evidenzia come senza un'azione urgente e concertata, entro il 2060 l'estrazione delle risorse potrebbe aumentare del 60% rispetto ai livelli del 2020, provocando ingenti danni e rischi crescenti. Per un primo commento v. M. BIANCHI, IAI, *Green Deal Watch*, in IAI (Istituto Affari Internazionali), Issue no. 13, 13 maggio 2024, reperibile online in <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/green-deal-watch-no-13>, in cui l'A. si sofferma sui preoccupanti dati da cui emerge come l'uso globale dei materiali sia aumentato di tre volte negli ultimi 50 anni, causando il 60% degli impatti climatici totali ed il 90% dello stress idrico e della perdita di biodiversità legata al territorio.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>. Cfr. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; D. BEVILACQUA, *Dallo sviluppo sostenibile al Green Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023, pp. 43-64; S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 2022, p. 196 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 529 ss.; J.M. SOBRINO HEREDIA, *La Política Marítima Integrada se tiñe de verde: la dimensión oceánica del Pacto Verde Europeo*, en F. FERNÁNDEZ PROL (coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: Análisis en clave jurídica*, Barcelona, 2021, p. 22 ss.; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 54 ss

³ Il paragrafo 2 della citata comunicazione è interamente dedicato al tema della trasformazione dell'economia UE per garantire un futuro sostenibile ed evidenzia la centralità della mobilitazione del comparto dell'industria verso un'economia pulita e circolare, rappresentando detto settore uno tra i principali dell'alterazione del clima e dell'impovertimento della biodiversità.

⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, EUCO 29/19 (reperibili online in <https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>) e risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal* europeo del 15 gennaio 2020, 2019/2956 (RSP), reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0005>.

«riconciliare l'economia con il pianeta» in forza di azioni a livello europeo ispirate alla presa di coscienza di una «responsabilità collettiva, non più facoltativa e procrastinabile»⁵. Tale strategia, infatti, ha sancito l'impegno della Commissione⁶ ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente ponendo la difesa degli stessi come presupposto ed obiettivo trasversale di ogni futura iniziativa UE⁷; ciò allo scopo di favorire la transizione «verso un pianeta in salute, adeguando l'economia sociale di mercato alle nuove ambizioni dell'epoca attuale»⁸.

In particolare, la Commissione attraverso una molteplicità di azioni rientranti nel *Green Deal* ha inteso porre in marcata evidenza come per la realizzazione dell'obiettivo della componente economico-sociale della transizione *green* (e, come si vedrà nel prosieguo⁹, anche di quella *blue* che ne costituisce parte integrante), sarà prioritario coniugare equità sociale, sostenibilità e crescita economica, che «sarà dissociata dall'uso delle risorse»¹⁰. In tale ottica il “Patto verde” si caratterizza per il tentativo di “ridefinizione” della costituzione economica europea nel quadro del principio dello sviluppo sostenibile¹¹ quale corollario del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE¹², attraverso una rinnovata politica industriale e l'attuazione di misure volte a favorire il processo di decarbonizzazione, la neutralità climatica entro il 2050 (con l'obiettivo intermedio dell'abbattimento del 50-55% rispetto ai livelli del 1990 già entro

⁵ Cfr. *ex multis* D. BEVILACQUA, *Il Green Deal è globale, ma lo fanno gli Stati*, in *RGA Online*, 1 marzo 2023; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2022, p. 19 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *RGDA*, numero monografico, 1/2021, p. 4 ss.; A. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, London-New York, 2019, p. 31 ss.

⁶ Cfr. gli orientamenti politici della Presidente eletta Ursula von der Leyen per la Commissione europea 2019-2024, “*Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa*”, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf, p. 4.

⁷ Cfr. M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2/2020, pp. 379-394.

⁸ Sulle ragioni connesse alle azioni di contrasto alle diseguaglianze economiche che, accanto a quelle ambientali, si pongono a fondamento del *Green Deal*, v. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2020, p. 45.

⁹ V. *infra* §§ 3, 4 e 5.

¹⁰ Cfr. COM(2019)640 final, cit.

¹¹ V. Corte giust., Grande Sezione, 11 settembre 2012, causa C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, ECLI:EU:C:2012:560, con nota di F. GAUDIOSI, *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell'Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, in *OpinioJuris*, 1 aprile 2020.

¹² Cfr. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 54 ss. in cui viene posto in evidenza come autorevole dottrina abbia rimarcato che, sebbene l'utilizzo del verbo “integrare” di cui all'art. 11 TFUE, giustifichi il ricorso all'espressione “principio di integrazione” nello specifico settore ambientale, non deve trascurarsi che «connessioni tra le diverse politiche dell'Unione si manifestano anche in altri settori e che anche rispetto a questi l'esigenza di una politica non più isolata, ma di natura trasversale deve essere riconosciuta». In tal senso v. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, p. 78 s.

il 2030), il sostegno della transizione sociale, la tutela della biodiversità e, infine, la realizzazione di progetti di economia circolare¹³.

L'aspetto del *Green Deal* sinora maggiormente approfondito in dottrina ha riguardato la sua finalità essenziale, vale a dire il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050, evitando al contempo una perdita massiccia di biodiversità. Al riguardo deve evidenziarsi come, tuttavia, sia rimasto piuttosto inesplorato un altro aspetto, a parere di chi scrive parimenti di grande rilievo e di stringente attualità: quali siano in concreto le “nuove” politiche promosse dall'Unione europea in tema di *Blue Economy*, quale nuovo modello di economia sostenibile in cui rientrano diversi settori di attività basati o legati agli oceani ed ai mari, e quali possano essere i risultati che da esse ci si può attendere a medio e lungo termine. Nel settore in esame, infatti, appare ormai evidente come per l'UE, in ragione degli allarmanti dati di cui agli ultimi *report* ufficiali¹⁴, la questione chiave non sia più rappresentata dalla necessità (in linea teorica unanimemente condivisa¹⁵) di una trasformazione verso un consumo e una produzione globale sostenibile delle risorse, quanto piuttosto dalle concrete modalità di realizzazione, ivi compresa la copertura finanziaria, da individuarsi *hic et nunc*.

Le problematiche connesse alla complessa gestione delle attività impattanti sull'ecosistema marino, infatti, in assenza di specifiche disposizioni di diritto primario, hanno negli anni richiesto anche a livello di Unione l'elaborazione di una normativa *ad hoc* (ad oggi ancora piuttosto frammentata e disorganica) per la tutela dell'ambiente marino, con peculiarità che per taluni aspetti la differenziano da quella relativa alla protezione dell'ambiente sulla terraferma¹⁶.

Nella consapevolezza di non poter trattare in modo esaustivo la totalità degli aspetti che caratterizzano le sfide che l'ambiente marittimo è oggi chiamato ad affrontare, l'obiettivo più limitato del presente studio, comunque non privo di complessità, è quello di fornire un quadro d'insieme dell'azione svolta dall'Unione europea in tema di *Blue Economy*, nel tentativo di contribuire a far chiarezza in un ambito ancora poco “definito” ed in costante evoluzione ma straordinariamente rilevante come è quello della transizione ecologica e soprattutto energetica verso nuove forme di sviluppo *blue* sostenibile¹⁷.

¹³ Cfr. in tal senso D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

¹⁴ Cfr. note 1, 23 e 99.

¹⁵ Cfr. le osservazioni critiche di cui al paragrafo conclusivo del presente studio.

¹⁶ In tal senso cfr. A. LANCIOTTI, *La tutela del mare*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 163 ss., ove l'A. evidenzia come la specificità della normativa relativa al diritto del mare abbia necessariamente tenuto conto del fatto che «alcune attività, quali il trasporto marittimo di idrocarburi e di altre sostanze, l'esplorazione delle acque e dei fondali marini, l'eccessivo sfruttamento delle risorse ittiche e gli scarichi da agricoltura intensiva possono generare danni all'ecosistema marino». V. anche A. FRONTINI, *Acqua, l'oro blu che influenza la sicurezza globale*, in *Affariinternazionali.it*, 25 agosto 2016; T. SCOVAZZI, *Nuove norme per fronteggiare i rischi da attività minerarie nei fondi marini*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, p. 281 ss.; L. SCHIANO DI PEPE, *Inquinamento marino da navi e poteri dello stato costiero*, Torino, 2007.

¹⁷ SWITCHMED, *Blue Growth Community, Report 2022, A Circular Blue Economy for the Mediterranean: Current practices and opportunities*, 10 June 2022 reperibile online in <https://www.medwaves-centre.org/wp-content/uploads/2022/06/A-Circular-Blue-Economy-for-the-Mediterranean->

D'altra parte, la rilevanza di tale settore emerge con forza già dal dato fattuale che vede gli oceani – principali regolatori climatici che l'umanità possiede – ricoprire più dei 2/3 della superficie terrestre, contenere il 97% di tutta l'acqua mondiale e l'80% di tutte le forme di vita ed assorbire circa il 25% dell'anidride carbonica presente in atmosfera, andando così a costituire l'ecosistema più vasto del pianeta che fornisce ossigeno, cibo, energia pulita e risorse essenziali per la salute umana¹⁸.

Per quanto riguarda nello specifico l'Unione europea deve evidenziarsi come essa dipenda strettamente sotto il profilo economico, ambientale e sociale dai mari e dagli oceani in ragione dall'ampiezza degli spazi marittimi soggetti alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, che sono i più estesi del mondo con oltre 20 milioni di km²; basti pensare che il litorale UE, che si estende per circa 70.000 km, risulta tre volte superiore a quello degli Stati Uniti e due volte superiore a quello della Federazione russa il che comporta, conseguentemente, che oltre i due terzi delle frontiere esterne dell'UE siano marittime¹⁹. Un ulteriore dato particolarmente significativo è poi rappresentato dal fatto che nessun residente europeo vive a più di 700 km dalla costa e quasi la metà della popolazione vive a meno di 50 km dal mare²⁰.

A ciò si contrappone, tuttavia, un altro dato fattuale che vede le attività economiche correlate agli oceani ed ai mari avere un impatto nefasto sull'ambiente acquatico in ragione sia dell'inquinamento visibile, dovuto ad esempio ai rifiuti di plastica ed alle perdite di petrolio, sia di quello invisibile generato dalla deposizione di microplastiche, dal rumore sottomarino, da sostanze chimiche e nutrienti. La massimizzazione del potenziale di sviluppo della *Blue Economy*, dunque, presuppone un necessario ripensamento globale della politica economica europea in chiave eco-sostenibile in un ambito che non può più "recidivamente" considerare, come avvenuto in passato, gli ecosistemi acquatici come bacini di risorse illimitate o, ancor peggio, alla stregua di depositi gratuiti di rifiuti. Di qui la chiara rilevanza che l'ambiente marittimo nel suo complesso riveste per l'UE, oggi sempre più orientata nel promuovere azioni di conservazione, uso e gestione sostenibile delle risorse e degli ecosistemi marini, quali elementi chiave per favorire la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico.

In tale contesto, infatti, l'UE si dimostra sempre più consapevole dell'importanza delle sue azioni nel promuovere un nuovo modello "circolare" di sviluppo economico, sociale ed ambientale fondato sulla conservazione degli ecosistemi marini e sul ripristino di quelli degradati, considerato che da essi derivano benefici economici diretti di non poco conto. Ciò in ragione del fatto che la biodiversità marina rappresenta il prerequisito di una

[SwitchMed.pdf](#); v. anche MARTÍNEZ-VÁZQUEZ R.M., MILÁN-GARCÍA J., VALENCIANO J., *Challenges of the Blue Economy: evidence and research trends*, in *Environmental Sciences Europe*, 33, 17 May 2021.

¹⁸ Sul punto v. D. BODANSKI, *The Ocean and Climate Change Law. Exploring the Relationship*, in R. BARNES – R. LONG (eds.), *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Changes*, Leiden, 2021, p. 317 ss.

¹⁹ Cfr. J.M. SOBRINO HEREDIA, G. A. OANTA (coords.), *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Bosch Editor, Barcelona, 2020, p. 29 s.

²⁰ Cfr. G. A. OANTA, *Prologo, Los derechos humanos en el mar ante los desafíos de la transición ecológica y digital*, Barcelona, 2023, p. 23.

pluralità di attività economiche quali il turismo e la pesca²¹ e che dette attività, a loro volta, richiedono l'impiego di ingenti risorse e personale e costituiscono, quindi, esse stesse un'importante opportunità di crescita e sviluppo economico²². Per tali ragioni l'Unione europea, nella consapevolezza della portata della sfida in tema di lotta al degrado ambientale, rivendica orgogliosamente il proprio ruolo di guida nella promozione di una politica concertata e globale in materia di ambiente²³, ora anche con specifico riferimento a quello marino. Non è un caso, infatti, che l'Unione abbia da ultimo rivestito un ruolo cruciale anche sulla scena internazionale relativamente alla negoziazione del Trattato per l'Alto Mare, noto come accordo BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*), firmato a nome dell'UE dalla Presidente von der Leyen il 22 settembre 2023 a New York. L'obiettivo di detto accordo, nato nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS)²⁴ e firmato a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite da 89 Stati e per la cui entrata in vigore saranno necessarie 60 ratifiche (ad oggi sono solo 4), è quello di affrontare il degrado

²¹ Per un approfondito esame delle tematiche connesse al settore della pesca sul piano internazionale cfr. *ex multis*, S. VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law. Evolving Trends and New Challenges*, Padova, 2020.

²² Dall'esame dell'ultimo EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR MARITIME AFFAIRS AND FISHERIES and JOINT RESEARCH CENTRE (JRC), *The European Union Blue Economy Report 2023*, 6th Edition, reperibile online in <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/9a345396-f9e9-11ed-a05c-01aa75ed71a1>, emerge che, nonostante l'impatto negativo della pandemia COVID-19 e dell'invasione russa dell'Ucraina, la maggior parte dei settori analizzati ha aumentato le proprie *performance* economiche. Ad esempio, dal 2010 al 2020, si è registrato un aumento significativo del valore aggiunto lordo, il principale indicatore di *performance* economica, per i seguenti settori: risorse biologiche: + 25%; attività portuali: + 25%; energia eolica offshore: + 1762%; costruzione e riparazione di navi: + 22%. Complessivamente, i settori consolidati dell'economia blu dell'UE hanno generato un valore aggiunto lordo (VAL) di 129 miliardi di euro nel 2020, per 43,6 miliardi di euro di profitti e un fatturato totale di 523 miliardi di euro. Tra i settori emergenti, quello delle alghe è uno dei sotto-settori più dinamici della biotecnologia blu; infatti, la produzione di alghe in Europa ha generato un fatturato annuo superiore ai 10 milioni di euro in Francia, Spagna e Portogallo, che sono gli Stati membri con il maggior numero di impianti di produzione. Quanto alle nuove opportunità di lavoro offerte dalla *blue economy* un dato particolarmente significativo è rappresentato dal picco registrato nel settore dell'energia eolica *offshore*, il cui tasso di occupazione è aumentato di 20 volte in soli 10 anni.

²³ La situazione a livello internazionale appare piuttosto complessa considerato che l'UE è responsabile solo del 9% delle emissioni globali, mentre le economie di Cina ed USA per circa il 45% delle emissioni nocive. Ciò a voler evidenziare come all'UE non basteranno i pur ambiziosi e lodevoli impegni assunti sul piano interno, ma sarà altresì fondamentale avviare sul piano internazionale un processo multilaterale che coinvolga soprattutto i più grandi emettitori, proseguendo il cammino intrapreso in occasione della Convenzione quadro ONU sui cambiamenti climatici (UNFCCC), firmata a Rio de Janeiro nel 1992, col successivo Accordo di Parigi del 2015 (COP21), con la Conferenza delle Parti di Madrid del dicembre 2019 (COP25), con la COP26 tenutasi a Glasgow nel 2021 e la successiva del 2022 di Sharm el-Sheikh (COP27) nonché, da ultimo, con il vertice di Dubai (COP28) del dicembre 2023, in occasione di cui è stato realizzato il primo bilancio globale nel quadro dell'accordo di Parigi, che ha misurato i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi climatici stabiliti dall'accordo. Per un approfondimento cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/cop28/> Cfr. da P. GENOVESI, *COP 28: un punto di svolta per la lotta ai cambiamenti climatici, ma attenzione alla perdita di biodiversità*, in *RGA online*, 1 gennaio 2024.

²⁴ Cfr. Decisione del Consiglio del 23 marzo 1998 concernente la conclusione, da parte della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dell'accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della parte XI della Convenzione, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1998:179:FULL>.

ambientale, combattere il cambiamento climatico, prevenire la perdita di biodiversità in alto mare e proteggere gli ecosistemi marini al di fuori della giurisdizione nazionale, in ragione del fatto che gli stessi coprono oltre i due terzi degli oceani²⁵.

Sulla base di tali necessarie premesse, la presente indagine si propone, in primo luogo, di verificare se l'azione svolta negli ultimi anni dalle istituzioni europee abbia fattivamente contribuito alla ricostruzione di una soddisfacente nozione giuridica di economia circolare.

In secondo luogo, dopo aver analizzato le principali azioni intraprese di recente dall'UE in tema di *Blue Economy*, si cercherà di fornire una risposta all'interrogativo relativo al se ed in che misura le politiche ambientali adottate dall'Unione europea nel settore *de quo* stiano effettivamente (o meno) segnando un reale ed avanguardistico cambio di paradigma verso un nuovo modello economico circolare e, quindi, sostenibile.

Per tale via, si tratta sostanzialmente di verificare quale sia la valenza strategica ed innovativa attribuita agli strumenti recentemente predisposti dalle Istituzioni europee per favorire l'economia blu nell'ambito delle riforme di cui al *Green Deal*. In particolare, si cercherà di comprendere, quali siano, in prospettiva a medio e lungo termine, le concrete opportunità che derivano dalla valorizzazione di un'autonoma "dimensione blu" delle politiche ambientali europee al fine di appurare se essa possa rappresentare una reale svolta nel processo di integrazione europea in linea con gli obiettivi di cui all'art. 3 TUE, tra cui il benessere dei cittadini, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata ed il rafforzamento delle politiche di coesione²⁶.

2. L'inquadramento della *Blue Economy* nell'ambito della nozione di *Circular Economy*: il superamento del modello di *Linear Economy*

In primo luogo, al fine di meglio inquadrare la tematica oggetto del presente studio, appare opportuno ricordare che con l'espressione *Blue Economy*, nel 2010, l'economista belga Gunter Pauli intese proporre una nuova forma di economia sostenibile²⁷, simile alla *Green Economy* ma caratterizzata da alcuni elementi differenziali²⁸, fondata sulla

²⁵ Sul ruolo dell'UE nel processo di trasformazione del diritto del mare cfr. *amplius* G. A. OANTA, S. VEZZANI, A. V. VILLANUEVA, *El desarrollo del Derecho del mar desde una perspectiva argentina y europea*, Barcelona, 2022.

²⁶ Quanto alla politica di coesione richiamata dall'art. 3 TUE, v. F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, p. 87 ss.; F. BENCARDINO, *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Milano, 2007, p. 53 ss.

²⁷ G. PAULI, *Blue Economy*, Boulder, 2010.

²⁸ La *Blue Economy* viene sovente considerata uno sviluppo della *Green Economy* laddove, tuttavia, la differenza principale fra questi due tipi di economia è rappresentata dal fatto che, mentre la seconda punta ad una riduzione delle emissioni di anidride carbonica, la *Blue Economy* ambisce al loro completo azzeramento. Un ulteriore elemento di differenziazione è costituito dal fatto che, a differenza della economia verde, quella blu non prevede un aumento di investimenti da parte delle aziende ed anzi presuppone un minore impiego di capitali. Si potrebbe, dunque, affermare che il modello economico di *Blue Economy* si propone di passare da investimenti che si prefiggono l'abbattimento di emissioni, ad investimenti che utilizzando quanto è disponibile in natura ed integrando le tecnologie disponibili e quelle

biomimesi, vale a dire lo studio della natura e, segnatamente, l'imitazione dei processi biomeccanici e biologici di flora e fauna finalizzati a trovare soluzioni per l'attività umana, migliorare le tecniche di produzione esistenti e crearne di nuove.

Già da questa prima definizione, emerge in modo inequivocabile la stretta correlazione sussistente tra *Blue Economy* e la nozione di *Circular Economy*, tanto che tali espressioni vengono sovente impropriamente utilizzate come sinonimi²⁹, anche in ragione del fatto che, come evidenziato in dottrina, non esiste ad oggi una definizione chiara ed univoca di economia circolare³⁰. Di certo l'elemento di congiunzione tra le citate forme di economia può essere individuato nel medesimo presupposto su cui esse si fondano: la necessità di abbandonare gli attuali modelli comportamentali e schemi economici tradizionali, in favore di sistemi economici pensati per potersi rigenerare da soli (in termini di riuso, maggiore efficienza dei processi e maggiore durata dei prodotti) e, quindi, di garantire la propria ecosostenibilità quale unica possibile soluzione per contrastare l'inquinamento ambientale.

L'economia *circolare*, infatti, si caratterizza per contrapporsi al modello economico tradizionale di c.d. economia *lineare*, fondata sul sistema “*take, make, dispose*” (prendi, fai, consuma)³¹ in forza di cui l'obiettivo primario è quello di ottenere il massimo vantaggio economico in termini di beni e servizi dall'utilizzo delle risorse materiali ed immateriali, mentre le modalità di utilizzo (*rectius* sfruttamento) delle stesse e le conseguenze che da esso derivano costituiscono aspetti di marginale importanza. L'approccio lineare, infatti, si concreta in un elevato consumo di risorse naturali a cui consegue la produzione di scarti non recuperabili e, quindi, non circolari. Al contrario, la *circular economy*, muovendo dalla consapevolezza che le risorse naturali si presentano quanto mai “finite” ed “esauribili”, si focalizza sulle stesse risorse e non sui prodotti³². Essa, infatti, costituisce un modello economico che nel rigenerare e riciclare

future per riutilizzare le risorse naturali, senza sprechi, aumentano la redditività con minori investimenti e maggiore occupazione. Sul fatto che la *Green Economy* sia un modello di sviluppo più comprensivo della *circular economy* si v. P. MARTENS, *Grey, green or blue economy? It's sustainability, stupid!*, University of Maastricht, *Sustainable learning*, 2013, in <https://greenleafpublishing.wordpress.com/2013/03/21/grey-green-or-blue-economy-its-sustainability-stupid/>.

²⁹ Si ritiene, tuttavia, più corretto considerare la *Blue Economy* come una branca più specifica dell'economia circolare in quanto, pur seguendo lo stesso modello economico rigenerativo, concerne specificamente l'uso sostenibile delle risorse oceaniche e dei mari.

³⁰ In tal senso v. F. RASPADORI, *Il contributo dell'Unione europea alla ricostruzione della nozione di economia circolare*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021, p. 553.

³¹ Per un esame approfondito degli elementi di differenziazione tra i concetti di economia lineare ed economia circolare cfr., *amplius*, W. R. STAHEL, *Economia circolare per tutti, Concetti di base per cittadini, politici e imprese*, 2019, spec. pp. 20 e 123.

³² Sulla genesi e sulla molteplicità di definizioni del concetto di economia circolare si vedano *ex multis* F. RASPADORI, *Il contributo dell'Unione europea*, cit., p. 553 ss.; M. FREY, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2020, p. 163 ss.; A. SIMONE, *L'economia circolare non è il riciclo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2019, p. 671 ss.; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 11 ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, XXV, I-2017, p. 169 ss.; T. JACKSON, *Fondamenti dell'economia di domani*, in *Equilibri*, n. 1/2019, p. 40 ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e Proc.*

materiali ed energie impiegate «affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione» e si prefigge quale precipuo obiettivo non solo quello di investire di più nella tutela dell'ambiente³³, quanto soprattutto quello di «spingersi verso la rigenerazione»³⁴. Da ciò si evince *ictu oculi* come il modello di economia circolare rappresenti attualmente – in una dimensione multidimensionale (internazionale, sovranazionale³⁵ e nazionale) che ambisce al pieno (ma ancora incerto)³⁶ riconoscimento di un autonomo ed indipendente *diritto* fondamentale *all'ambiente salubre*³⁷ ed alla

Amm., n. 13/2018, p. 801 ss.; L.R. BROWN, *Un mondo al bivio. Come prevenire il collasso ambientale ed economico*, in G. Bologna (a cura di), Milano, 2011, p. 70 ss.

³³ Al riguardo appare opportuno richiamare l'art. 2, n. 9 del Regolamento (UE) 2020/852, concernente la tassonomia degli investimenti sostenibili, che definisce l'economia circolare come “un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti”. Cfr. Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>. Merita ricordare che uno dei sei obiettivi ambientali previsti dal citato regolamento è rappresentato, per ciò che in questa sede rileva, dall'uso sostenibile e dalla protezione delle acque e delle risorse marine. Tale regolamento è stato successivamente integrato dal Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione del 27 giugno 2023 che fissa i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, e che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302486.

³⁴ G. PAULI, *Blue Economy 2.0*, Milano, 2015, p. 30.

³⁵ A livello comunitario, i primi riferimenti indiretti alla nozione di economia circolare si ritrovano a partire dai Programmi pluriennali d'azione per l'ambiente. In particolare, nel Quinto programma d'azione (1993-2000), adottato nel 1993 e che faceva proprie le osservazioni di cui alla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 (UNCED), veniva posto l'accento sul concetto di sviluppo sostenibile. Al considerando n. 11, infatti, in veniva precisato che per raggiungere livelli di sviluppo sano e duraturo fosse necessario basarsi su «cambiamenti dei modelli di sviluppo, di produzione, di consumo e di comportamento attuali». Ciò a voler significare come i processi di sviluppo per risultare sostenibili non devono tenere conto unicamente del loro impatto sull'ambiente naturale, ma vanno ripensati a partire dalle fasi produttive fino a coinvolgere i modelli di consumo. Di qui l'efficace *slogan* coniato dalla Commissione europea “dalla culla alla bara” per dare maggiore concretezza al concetto di economia circolare in riferimento ad un bene o servizio. Per un approfondito esame dell'evoluzione del concetto di economia circolare nell'UE cfr., *amplius*, F. RASPADORI, *Il contributo dell'Unione europea alla ricostruzione della nozione di economia circolare*, cit., p. 557 ss.

³⁶ Cfr. S. VEZZANI, *Il contenzioso climatico nel diritto dell'Unione europea*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 11, 2023 (*special issue*), p. 15 ss., in cui l'A. pone in evidenza come, sebbene l'Unione europea si ponga come apripista nell'attuazione di politiche di mitigazione e di adattamento, il contributo della Corte di Lussemburgo alla giustizia climatica appaia ancora piuttosto deludente, soprattutto in ragione del fatto che la tutela ambientale viene prevalentemente in rilievo nel diritto UE come interesse collettivo, senza che tuttavia si affermi un autonomo diritto individuale all'ambiente salubre. V. anche G. CONTALDI, *Aspetti problematici della giustizia climatica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 567 ss. nonché, da ultimo, A. M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale 1/2024, Atti del V Convegno nazionale AISDUE Padova, 2/3 novembre 2023, p. 1 ss.

³⁷ Per una distinzione fra i diritti “sostanziali” e “processuali” in materia di ambiente cfr. E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, 2004, p. 153 ss.; M.

stabilità climatica rientrante tra i diritti umani “di terza generazione”³⁸ – un’ambiziosa sfida ed al contempo un’imperdibile opportunità per il sistema produttivo delle generazioni di oggi e di domani in ragione delle notevoli implicazioni che da esso discendono nella triplice dimensione: economica, sociale ed ambientale³⁹.

Tra le varie definizioni⁴⁰, al fine di meglio identificare un concetto a tratti sfuggente, quasi evanescente, come quello di economia circolare⁴¹, si ritiene che la *sedes materiae* nell’ambito di cui ricondurre l’altrettanto complessa (e meno approfondita in dottrina) tematica della *Blue economy*, sia quella che vede l’economia circolare strettamente correlata al principio della sostenibilità ambientale⁴². In base a tale indirizzo interpretativo il sistema economico, che si potrebbe definire “di nuova generazione”, dovrebbe essere in grado di riprodurre i cicli di vita naturali, che per definizione sono auto-rigenerativi. Ciò consentirebbe la preservazione del patrimonio naturale, evitando di compromettere

DÉJEANT-PONS, M. PALLEMAERTS, *Human Rights and the environment*, Council of Europe, Strasbourg, 2002, p. 17 ss., reperibile *online*; E. DELISE, *I diritti umani e l’ambiente, una panoramica generale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2010, secondo la quale per “diritto dell’ambiente” deve intendersi quella branca del diritto che si occupa delle relazioni tra organismi viventi ed elementi naturali, mentre con l’espressione “diritto all’ambiente” ci si riferisce al diritto fondamentale dell’uomo alla protezione dell’*habitat* naturale in cui egli vive e agisce. Sul diritto all’ambiente in ambito internazionale v. *amplius* H. G. POST, *The State of Human Right to a Healthy Environment*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 49/2019, p. 171 ss. e la bibliografia ivi citata; M. CASTELLANETA, *L’individuo e la protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 913 ss.; P. MADDALENA, *Il diritto all’ambiente come diritto inviolabile dell’uomo*, in R. SOBÁNSKI, S. TAFARO, W. MYZOR, G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *I Diritti fondamentali dell’uomo e dell’ambiente nei cambiamenti dell’Europa centro-orientale*, Varsavia, 1995, p. 34.

³⁸ Cfr. G. A. OANTA, *Los derechos humanos en el mar*; F. POCAR, *Diritti umani e diritto all’ambiente*, in R. SOBÁNSKI, S. TAFARO, W. MYZOR, G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *I Diritti fondamentali dell’uomo e dell’ambiente nei cambiamenti dell’Europa centro-orientale*, Varsavia, 1995, p. 27; A. LANCIOTTI, *Il diritto di accesso all’acqua come diritto umano universale*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 163 ss.

³⁹ Sul punto in dottrina è stato evidenziato come, sin dal principio del processo di integrazione europea, la politica ambientale dell’Unione sia stata concepita come strumento atto a favorire contestualmente il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei ed uno sviluppo armonioso delle attività economiche al fine di assicurare la realizzazione ed il corretto funzionamento del mercato interno comune. Sul rapporto intercorrente tra diritti fondamentali e libertà economiche garantite dai Trattati alla luce del nuovo art. 6 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona, v. *ex multis* R. MASTROIANNI, *Diritti dell’uomo e libertà economiche fondamentali nell’ordinamento dell’Unione europea: nuovi equilibri?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2/2011, p. 319 ss.

⁴⁰ Cfr. R. MERLI, M. PREZIOSI, A. ACAMPORA, *How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review*, in *Journal of Cleaner Production*, 2018, p. 703.

⁴¹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, Risoluzione del 10 febbraio 2021 sul *Nuovo piano d’azione per l’economia circolare*, (2020/2077(INI)), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:465:FULL>.

⁴² Per un approfondimento relativo alle ulteriori due principali nozioni di economia circolare cfr. F. RASPADORI, *Il contributo dell’Unione europea*, cit., p. 554 s. ove l’A. si sofferma sia sull’approccio che identifica l’economia circolare con la produzione industriale in contrapposizione al concetto di economia lineare industriale, sia su un terzo orientamento secondo cui «l’affermazione su ampia scala dell’EC, oltre alla preservazione dell’ambiente e all’efficientamento dell’apparato produttivo, è necessaria soprattutto per garantire un contesto geo-politico pacifico e relazioni umane solidali» in un’ottica, dunque, di prevenzione dell’instaurazione di conflitti interni ed internazionali derivanti «dalla scarsità di risorse naturali e da stili di vita irresponsabili sul piano della sostenibilità».

nel medio e lungo termine il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni future⁴³. Quest'ultimo, come è noto, costituisce il presupposto su cui si fonda il più generale obiettivo dello sviluppo sostenibile quale elemento imprescindibile della crescita economica⁴⁴, verso cui l'Unione europea dimostra una sempre crescente e costante attenzione.

Secondo tale declinazione del modello economico di economia circolare, dunque, l'ambiente non rappresenterebbe un limite o un costo quanto, semmai, «un vero e proprio *driver* dello sviluppo economico ed istituzionale»⁴⁵. In tale ottica, infatti, la «circularità» di questo sistema produttivo meriterebbe un *favor* non solo (e non tanto) in quanto metodo da incentivare perché meno inquinante e, quindi, funzionale alla salvaguardia degli ecosistemi, quanto piuttosto perché implica di per sé un vero e proprio cambio di paradigma nella tutela ambientale che impone notevoli mutamenti nell'utilizzo delle risorse naturali, nella gestione dei rifiuti, nella progettazione e nel ciclo di vita dei beni. Detto approccio – che costituisce l'elemento chiave della transizione ecologica che l'Unione europea da anni persegue con grande impegno, seppur con risultati altalenanti e spesso ritenuti insufficienti rispetto agli ambiziosi obiettivi prefissati – comporta sostanzialmente la conversione dei metodi produttivi secondo una visione circolare⁴⁶ in forza di cui, pur preservando la priorità della salvaguardia dell'ambiente, non si ostacola ed anzi viene favorita la produzione di ricchezza e crescita economica⁴⁷ mediante l'eliminazione o la riduzione del consumo di risorse e dei costi senza, tuttavia, che ciò comporti una riduzione della produzione⁴⁸.

⁴³ Cfr. WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, *Our Common Future*, UN Report A/42/427. Nel c.d. *Rapporto Brundtland* del 1987 veniva già evidenziata l'importanza della dimensione intergenerazionale del nuovo modello economico, che avrebbe dovuto debitamente tener conto della necessità di soddisfare, oltre ai diritti della generazione presente, anche quelli delle generazioni future.

⁴⁴ Sul concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito del sistema giuridico dell'UE v. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; D. BEVILACQUA, *Dallo sviluppo sostenibile al Green New Deal nella governance sovranazionale e multilivello*, in B. G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, 2023, p. 43 ss.; P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss., ove l'A. sottolinea il «carattere tridimensionale» del concetto di sviluppo sostenibile (sviluppo economico, progresso sociale e tutela ambientale); U. LEANZA, *Il principio dello sviluppo sostenibile e il «Sistema di Barcellona»*, *ivi*, p. 279 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 13 ss.; P. FOIS, *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 353 ss.

⁴⁵ In tal senso v. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare*, cit., p. 169.

⁴⁶ Cfr. M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020, p. 29 ss.

⁴⁷ In senso difforme cfr. P.I. ARMINO, *Le false lusinghe dell'economia circolare*, in T. DRAGO, E. SCANDURRA (a cura di), *Cambiamento o catastrofe? La specie umana al bivio*, Roma, 2022, spec. p. 99 ss. ove l'A. pone in evidenza la contraddizione tra un modello così ambizioso e la necessità di far crescere il pil.

⁴⁸ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il Green Deal, l'economia circolare e lo «Stato conformatore»*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 38, gennaio 2023, p. 1; Id., *L'economia circolare, il Green Deal e i poteri pubblici*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare: regole, principi, modelli*, 2023, pp. 41-64, spec. p. 43.

Non a caso, nella definizione fornita dalla Banca Mondiale, l'economia blu – riferita alla creazione di un ecosistema sostenibile e di crescita economica le cui emissioni di anidride carbonica siano nulle, da realizzarsi attraverso l'innovazione tecnologica, la trasformazione ed il riuso dei rifiuti – si concretizza «nell'uso sostenibile delle risorse oceaniche finalizzato alla crescita economica, al miglioramento dei mezzi di sussistenza e dell'occupazione, preservando, al contempo, la salute dell'ecosistema oceanico»⁴⁹. Secondo tale modello, infatti, lo studio del funzionamento della natura e la riproduzione di determinati meccanismi, contribuirebbe a migliorare sensibilmente le tecniche di produzione e trasformazione con importanti ricadute in ambito ambientale, economico e sociale⁵⁰.

Di qui la cruciale importanza della *Blue Economy* dell'UE, in cui rientrano diverse tipologie di attività (industrie e settori economici) basate o correlate agli oceani, ai mari ed alle coste, sia che operino direttamente nell'ambiente marino (quali, ad esempio, i trasporti marittimi, i prodotti ittici e la produzione di energia rinnovabile *off-shore* derivante da tecnologie eoliche, dal moto ondoso, dalle maree e dai solari galleggianti), sia sulla terraferma (es. porti, cantieri navali, infrastrutture costiere). All'interno di tali attività si distinguono settori ampiamente consolidati⁵¹ e settori emergenti ed innovativi, in costante sviluppo⁵², che si caratterizzano per le loro potenzialità di preservazione dei paesaggi e della biodiversità e, anche e soprattutto, in quanto capaci di attrarre considerevoli investimenti con importanti ripercussioni per il turismo e l'economia stessa.

Rendere circolare il settore marittimo e, quindi, pensare la *Blue Economy* in chiave circolare, comporta una radicale rinnovazione del settore stesso attraverso una molteplicità di interventi: a partire dalla progettazione degli attrezzi da pesca, dal riciclo delle navi, dallo smantellamento delle piattaforme *off-shore* di petrolio e gas anche attraverso una revisione del regolamento sul riciclaggio delle navi⁵³, fino alla valorizzazione e riuso degli scarti.

Da ciò discende la preminente importanza dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche e delle iniziative promosse dall'UE nell'ambito del *Green Deal* in linea con il

⁴⁹ THE WORLD BANK, *What is the Blue Economy?*, 6 June 2017, reperibile online in <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2017/06/06/blue-economy>.

⁵⁰ Cfr. R. GRUMO, S. GIORDANO, *Blue Economy: attività e co-gestione delle risorse verso un nuovo modello di sviluppo*, in C. SPADARO, A. TOLDO, E. DANSERO (a cura di), *Geografia e cibo: ricerche, riflessioni e discipline a confronto*, Memorie geografiche, NS 20, 2022, p. 439.

⁵¹ In base all'ultimo report dell'Ue (*The European Union Blue Economy Report 2023, 6th Edition*, cit.), rientrano nella categoria dei cc.dd. *Established Sectors*: le risorse marine viventi e non viventi, le energie rinnovabili, le attività portuali, la costruzione e riparazione navale, il trasporto marittimo ed il turismo costiero.

⁵² Rientrano invece nella categoria dei cc.dd. *Emerging Sectors – Ocean Energy & Blue Biotechnology*: le energie rinnovabili marine tra cui segnatamente gli impianti eolici *offshore*; le estrazioni di minerali marini (es. utilizzo in biotecnologia), la desalinizzazione per finalità civili ed industriali, la difesa, sicurezza e sorveglianza marittima, ricerca ed istruzione e, da ultimo, le infrastrutture, ivi compreso il settore dei cavi sottomarini e della robotica.

⁵³ Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE, in GU L 330 del 10.12.2013, pp. 1-20, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1257>.

nuovo approccio per una *Blue Economy* sostenibile degli oceani e delle risorse costiere, su cui si verteranno i successivi paragrafi del presente studio.

3. L'inserimento della “dimensione blu” all'interno del *Green Deal*

Si è già avuto modo di evidenziare come l'UE, nella consapevolezza della responsabilità di cui è investita ed al fine di assurgere a *leader* nella sfida globale in materia di tutela dell'ambiente, ambisca a raggiungere entro il 2050 la neutralità climatica, ovverossia l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra attraverso «un nuovo e più efficace coordinamento tra le politiche ambientali, economiche e sociali volte a porre la sostenibilità ed il benessere dei cittadini al centro della crescita economica dell'UE»⁵⁴.

D'altra parte, sin dall'Atto unico europeo del 1986⁵⁵ – che ha introdotto nel TCE l'art. 130R, in forza di cui: «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una delle componenti delle altre politiche della Comunità» – si è assistito al riconoscimento normativo a livello di diritto primario della rilevanza della tutela ambientale e del principio dello sviluppo sostenibile come elemento imprescindibile della crescita economica⁵⁶. In seguito alle modifiche introdotte da prima con il Trattato di Maastricht

⁵⁴ Cfr. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 56 in cui è stata posta in evidenza la riproposizione nell'ambito della nuova strategia per la crescita di cui al *Green Deal* degli intenti di cui alla decisione di principio assunta dagli Stati membri durante il Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 in occasione di cui dichiararono che «la crescita economica non è fine a sé stessa», sottolineando al contempo di voler dedicare «un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo». Intenti successivamente confermati nel Primo Programma di Azione per l'ambiente (PAA) del 1973 che, seppur privo di efficacia obbligatoria, ha rappresentato la prima base normativa per l'elaborazione di una politica ambientale comunitaria, volta ad evitare che la diversità dei sistemi nazionali in tema di protezione dell'ambiente potesse falsare le condizioni di concorrenza nel mercato comune. Sui primi sviluppi della politica ambientale della Comunità v. *amplius* P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, p. 78 ss.; R. GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, p. 151 ss.; N. M. L. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen, 2003.

⁵⁵ Cfr. A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 21 ss.

⁵⁶ Sul concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito del sistema giuridico comunitario v. P. A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss., ove l'A. sottolinea il «carattere tridimensionale» del concetto di sviluppo sostenibile (sviluppo economico, progresso sociale e tutela ambientale); G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 61 ss.; U. LEANZA, *Il principio dello sviluppo sostenibile e il «Sistema di Barcellona»*, *ivi*, p. 279 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 13 ss.; P. FOIS, *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 353 ss.

del 1992⁵⁷ e poi con il Trattato di Amsterdam del 1997⁵⁸ al citato art. 130R TCE, deve evidenziarsi come, da ultimo, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁵⁹, il principio secondo cui l'Unione europea «si adopera per uno sviluppo sostenibile dell'Europa» fondato principalmente «su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» ex art. 3 TUE, ha ricevuto un'articolata disciplina agli artt. 11⁶⁰ e 191-193 TFUE⁶¹ in cui vengono analiticamente delineati gli obiettivi della politica dell'Unione in materia ambientale⁶². A tali disposizioni si aggiunge la previsione di cui all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) ai sensi del quale: «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere *integrati* nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Dalla stessa evoluzione normativa, qui sinteticamente richiamata, emerge, a parere di chi scrive, la graduale presa di coscienza da parte delle Istituzioni UE del fatto che un mercato unico equilibrato e funzionale agli interessi dei cittadini europei⁶³ non possa prescindere dal tenere in debita considerazione anche le specifiche esigenze in tema di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile nell'attuazione di tutte le politiche europee⁶⁴. Ciò in ragione del fatto che ormai la valorizzazione della dimensione

⁵⁷ Nella formula figurante nel TCE, come modificato a Maastricht, alla Comunità viene assegnato il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità» ed «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente».

⁵⁸ Nella più ampia formulazione inserita nell'art. 6 TCE, come modificato dal Trattato di Amsterdam, è previsto che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

⁵⁹ M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2008, p. 505 ss.

⁶⁰ Sul principio di integrazione v. P. A. PILLITU, *Commento all'art. 11 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 174 ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 11 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 408 ss.; M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, p. 151; D. GRIMEAUD, *The Integration of Environmental Concerns into EC Policies: A Genuine Policy Development?*, in *European Environmental Law Review*, 2000, p. 207 ss.

⁶¹ Cfr. P. A. PILLITU, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1107 ss.; S. AMADEO, *Commento agli artt. 191-193 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 1616 ss.

⁶² In dottrina è stato osservato che «la politica ambientale dell'Unione è concepita con un elevato grado di flessibilità, capace di adattarsi, con misure differenziate, alla diversità delle situazioni che possono crearsi». Cfr. P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 98. Per un approfondito esame dei caratteri dell'applicazione differenziata v. ID., *Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2011, p. 25 ss.

⁶³ In ordine alla convergenza degli obiettivi europei in materia di libero mercato e di diritti fondamentali v. *amplius* G. CAGGIANO, *La «filigrana del mercato» nello status di cittadino europeo*, in *Le nuove frontiere della cittadinanza*, Bari, 2011, p. 226 ss. Con specifico riferimento al diritto europeo dell'ambiente v. G. ADINOLFI, *Alla ricerca di un equilibrio tra interessi economici e tutela dell'ambiente nella politica commerciale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 14 maggio 2017.

⁶⁴ In tal senso v. M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. Comm. Internaz.*, 1/2013, p. 227 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 235 ss.

ambientale nell'insieme delle politiche europee⁶⁵ costituisce certamente un aspetto peculiare del più complesso tema dell'integrazione delle questioni ambientali nell'azione dell'UE, contribuendo a porre in evidenza, per un verso, la spiccata interdipendenza tra le diverse politiche e, per altro verso, la trasversalità della materia ambientale⁶⁶.

Ed è proprio all'interno di tale contesto che, al fine di dotarsi di un'economia moderna, verde, efficiente e competitiva nell'impiego delle risorse, l'Unione ha adottato una serie di atti, tra cui da ultimo spicca per ambizione il *Green Deal* europeo che, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁶⁷ e col percorso virtuoso a tutela dell'ambiente⁶⁸ intrapreso dall'UE già da diversi anni⁶⁹ – presuppone un ripensamento globale della politica economica europea in chiave eco-sostenibile ed aspira a realizzare la più importante transizione ecologica atta a raggiungere gli obiettivi europei per il clima in

⁶⁵ Con specifico riferimento alla politica di coesione economica, sociale e territoriale, anch'essa richiamata dall'art. 3 TUE, sia consentito rinviare a M. C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018, p. 39 ss.; ID., *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2015, p. 599 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, II, Firenze, 2016, p. 9 ss.; P. L. PORTULARI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in *Federalismi*, 22/2016; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, p. 87 ss.; F. BENCARDINO, *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Milano, 2007, p. 53 ss.

⁴⁸ Cfr. A. PERFETTI, *Gli strumenti normativi e finanziari della politica di coesione dell'Unione europea tesi alla valorizzazione della dimensione ambientale*, in *DPCE online*, 2/2019, p. 1017 ss.

⁶⁷ Risoluzione n. 70/1, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, reperibile online in <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Avviata ufficialmente nel 2016, l'Agenda intende orientare gli interventi fino al 2030 inglobando 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile – *Sustainable Development Goals* (SDGs) – per un totale di 169 *target*. Cfr. M. MARCHEGIANI, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Torino, 2023, p. 67 ss.

⁶⁸ Per un inquadramento generale della materia si vedano, *ex multis*, E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, II ed., p. 243 ss.; G. D'ANDREA, *La lotta ai cambiamenti climatici*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, p. 227 ss.; P. FOIS, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, cit., p. 61 ss.; L. KRÄMER, *Eu Environmental Law*, London, 2016, VIII ed., p. 329 ss.; G. F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013; L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 251 ss.; B. NASCIMBENE, *L'evoluzione in tema di tutela dell'ambiente nel diritto dell'Unione europea. Problemi di interpretazione e attuazione, nel nostro paese, delle norme UE*, in B. NASCIMBENE, L. GAROFALO, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione Europea*, 2012 p. 35 ss.; M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, cit., p. 508 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e principi costituzionali*, in R. FERRARA, P. M. VIPIANA (a cura di), *"I nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, 2002, p. 267 ss.; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2000, p. 66 ss.; P. A. PILLITU, *Profili costituzionali della tutela ambientale dell'ordinamento comunitario europeo*, 1992, p. 57 ss.

⁶⁹ A titolo esemplificativo, ci si riferisce alle misure di attuazione del VI Programma d'azione ambientale, che individuava la lotta al cambiamento climatico come settore prioritario del proprio intervento (2002), alla riduzione del 23% delle emissioni di gas serra e alla contestuale crescita dell'economia del 60% registrate tra il 1990 e il 2018. Merita, altresì, ricordare che l'UE è stata tra i principali promotori della *green economy* al Vertice mondiale ONU di Rio+20 (2012).

esso previsti per il 2030 ed il 2050⁷⁰. Tuttavia, seppure potrebbe ritenersi che nel generico richiamo alla “tutela dell’ambiente” di cui alle disposizioni sopra richiamate dovrebbe farsi rientrare anche la tutela degli oceani, dei mari e delle coste, ad oggi manca a livello di diritto primario dell’Unione europea in riferimento alla *Blue economy*, una specifica disciplina della “tutela dell’acqua”, espressione questa da intendersi nel senso più ampio possibile come protezione degli ambienti marini.

Quasi a conferma di tale presa di consapevolezza, a distanza di due anni dall’adozione del *Green Deal*, la Commissione europea nella sua Comunicazione del 17 maggio 2021⁷¹, ha annunciato la volontà di affiancare ad esso – attraverso azioni e finanziamenti *ad hoc*⁷² per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie innovative – una “dimensione blu” volta per l’appunto a favorire la *Blue economy* sostenibile, funzionale per assicurare una ripresa verde ed inclusiva *post* pandemia da Covid-19 ed a conseguire gli obiettivi della transizione ecologica⁷³. Tale nuova strategia blu dell’UE è rivolta a tutti i settori dell’economia blu: pesca e acquacoltura, trasporto marittimo ed attività portuali. Ciascuno di tali settori, nelle intenzioni dell’esecutivo europeo, dovrà ridurre significativamente il proprio impatto ambientale e climatico, dato che per fronteggiare la crisi ambientale e quella relativa alla biodiversità è imprescindibile la salute dei mari e la preservazione delle loro risorse, al fine di creare valide alternative ai combustibili fossili ed alla produzione alimentare tradizionale⁷⁴.

Il primo dato che emerge dall’esame della citata comunicazione è che gli obiettivi primari in essa individuati dalla Commissione riprendono sostanzialmente quelli posti dal *Green Deal*. Con specifico riferimento alla neutralità climatica ed al traguardo dell’inquinamento zero, infatti, la comunicazione in esame fa specifico riferimento allo sviluppo di energie rinnovabili *off-shore* con l’obiettivo di incrementare l’attuale capacità dell’UE da 12 GW ad oltre 300 GW entro il 2050, alla decarbonizzazione del trasporto marittimo ed all’inverdimento dei porti. Quanto poi alle azioni strettamente connesse al passaggio ad un’economia circolare viene posto l’accento sull’esigenza di preservare la biodiversità investendo nella natura attraverso politiche di adattamento per aumentare la

⁷⁰ L’obiettivo dichiarato del *Green Deal* consiste nel rendere l’Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 con un abbattimento del 50/55% rispetto ai livelli del 1990 già entro il 2030 e nel trasformare le sfide climatiche ed ambientali in opportunità in tutte le politiche europee, rendendo la transizione equa ed inclusiva per tutti i cittadini europei. Cfr. COM(2019)640 final, cit., § 1. Sul tema della dimensione sociale europea v., *ex multis*, M. FAIOLI, *Sul significato sociale della dimensione europea*, in *Federalismi*, 18/2019, p. 2 ss.; D. DIVERIO, *Il ruolo degli Stati nella definizione del modello sociale europeo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 3/2015, p. 515 ss.; M. FAIOLI, *Sul significato sociale della dimensione europea*, in *Federalismi*, 18/2019, p. 2 ss.

⁷¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su *Un nuovo approccio per un’economia blu sostenibile nell’UE Trasformare l’economia blu dell’UE per un futuro sostenibile*, 17.05.2021, COM/2021/240 final, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0240>.

⁷² V. *infra* §§ 4, 5 e 6.

⁷³ Cfr. S. SAPUTELLI, «*To be truly green, we must also think blue*»: *il ruolo della blue economy all’interno del Green Deal dell’Unione Europea*, 16 giugno 2022, reperibile online in [https://www.geopolitica.info/ruolo-blue-economy-green-deal/#:~:text=L'economia%20blu%20dell'Unione.%2C%20che%20sulla%20terraferma%20\(es.](https://www.geopolitica.info/ruolo-blue-economy-green-deal/#:~:text=L'economia%20blu%20dell'Unione.%2C%20che%20sulla%20terraferma%20(es.)

⁷⁴ Cfr. S. SAPUTELLI, «*To be truly green, we must also think blue*», cit.

resilienza delle zone costiere ai cambiamenti climatici, garantendo una produzione alimentare sostenibile⁷⁵ e migliorando la gestione dello spazio marittimo.

L'esecutivo europeo ha altresì sottolineato come per attuare un'effettiva transizione verso un'economia blu sostenibile, sia indispensabile una concertazione ed una coerenza d'azione tra tutti i settori della *blue economy* ed i necessari investimenti per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie innovative volte a valorizzare l'energia del moto ondoso e delle maree, la produzione di alghe, la decarbonizzazione sviluppando la bioeconomia blu capace di trasformare le alghe o gli scarti dei pesci in plastica a basse emissioni di carbonio, l'incremento di strumenti innovativi per la pesca ed il ripristino degli ecosistemi marini che, al contempo, contribuiranno alla creazione di nuove opportunità lavorative e di impresa verdi nell'ambito dell'economia marittima. Relativamente al settore della logistica, considerato che il *Green Deal* auspica una riduzione del 90% delle emissioni dei gas ad effetto serra da tutte le modalità di trasporto, compreso quello marittimo, la Commissione ritiene indispensabile sviluppare una strategia per una mobilità marittima sostenibile.

Partendo dal presupposto che le rotte marittime rappresentano il vettore principe di scambio di beni e risorse nel sistema commerciale globale⁷⁶, infatti, con una comunicazione del 9 dicembre 2020 su una strategia per una mobilità sostenibile ed intelligente⁷⁷, ha programmato l'immissione sul mercato delle prime navi oceaniche ad emissioni zero entro il 2030 nonché la decarbonizzazione dei trasporti marittimi tramite una serie articolata di misure basate principalmente sulla possibile estensione del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE anche al trasporto marittimo e sull'allineamento della tassazione dei prodotti energetici marittimi alle politiche dell'UE in materia di energia e clima. Infine, è stato anche previsto dall'esecutivo europeo un nuovo ruolo futuro per i porti: al di là delle classiche operazioni di trasbordo e logistica, in prospettiva essi dovranno essere trasformati in *hubs* chiave a livello energetico e saranno, dunque, chiamati a rivestire un ruolo chiave nell'economia circolare, nelle comunicazioni e nell'industria, contribuendo a migliorare sensibilmente le condizioni di lavoro degli operatori portuali e, più in generale, le condizioni di vita delle comunità circostanti.

Da quanto detto sinora emerge come l'economia blu rappresenti un tassello fondamentale nell'ambizioso progetto europeo; essa, infatti, al pari degli altri settori, dovrebbe aderire agli obiettivi del *Green Deal* risultando sempre più funzionale ai traguardi climatici ed ambientali che l'UE ha fissato per il 2030 (riduzione delle emissioni

⁷⁵ V. *infra* § 4.

⁷⁶ Al riguardo basti pensare che 3.500 milioni di tonnellate di merci all'anno e 350 milioni di passeggeri transitano per i 1.200 porti marittimi europei; la flotta mercantile europea rappresenta il 40% della flotta mondiale, il suo settore della pesca è al quinto posto nel mondo e il 70% del commercio estero e il 40% del commercio interno all'UE passa attraverso il mare. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION, *Facts and Figures on the Common Fisheries Policy. Basic statistical data*, Luxembourg, 2020, pp. 1-48.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM/2020/789 final, 9.12.2020, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0789>

di gas di almeno il 55% rispetto ai livelli de 1990) e 2050 (neutralità climatica) e per il cui raggiungimento ha previsto l'adozione di ingenti finanziamenti *ad hoc*⁷⁸ destinati alla transizione ecologica. In questa prospettiva, in linea con l'obiettivo 7 (*Affordable and clean energy*) dell'Agenda ONU 2030, per dare un'idea dell'impatto che le azioni rientranti nella *Blue economy* potrebbero concretamente avere, la Commissione ha sottolineato come il solo *mix* di energia oceanica sostenibile *off-shore* (che include energia eolica galleggiante, energia termica, energia del moto ondoso e delle maree) contribuirebbe significativamente a conseguire i sopra ricordati obiettivi ed a generare nel 2050 circa un quarto del fabbisogno energetico necessario all'UE principalmente attraverso avanguardistici impianti di energia eolica⁷⁹, laddove gli stessi porti potrebbero essere usati come poli energetici.

L'emanazione della citata comunicazione su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE è stata accompagnata dalle parole particolarmente incisive del lituano Virginijus Sinkevičius, Commissario UE per l'ambiente, gli affari marittimi e la pesca, secondo il quale, dopo la pandemia che ha colpito pesantemente, seppur con intensità differenti, i vari settori dell'economia marittima «abbiamo l'opportunità di ricominciare *ex novo*, e vogliamo assicurarci che la ripresa prenda le distanze dal semplice sfruttamento e metta al centro la sostenibilità e la resilienza»; per fare ciò, ha aggiunto, occorre tenere ben presente che: «*to be truly green, we must also think blue [...] There is no Green Deal without the oceans, no green recovery without the blue economy*»⁸⁰.

4. La *Blue Economy* nel contesto dell'Agenda ONU 2030 e delle strategie UE per la biodiversità 2030 e *Farm to Fork*: la nuova frontiere delle alghe

Nella cornice normativa sopra descritta, che a sua volta si inserisce nel più ampio contesto internazionale dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) di cui all'Agenda ONU 2030⁸¹, particolare rilevanza riveste il legame intercorrente tra la *Blue Economy* e

⁷⁸ V. *infra* § 5

⁷⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili offshore per un futuro climaticamente neutro*, 19.11.2020 COM(2020) 741 final, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0741> che punta ad aumentare di cinque volte la capacità delle energie rinnovabili *off-shore* entro il 2030 e di trenta volte entro il 2050.

⁸⁰ STATEMENT BY COMMISSIONER VIRGINIJUS SINKEVIČIUS *on a new approach for a sustainable blue economy in the EU*, reperibile online in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_2524.

⁸¹ Al riguardo, merita per inciso ricordare che, seppur limitatamente al settore della gestione dei rifiuti, con il primo Piano d'azione per l'economia circolare, intitolato "*L'Anello mancante*", COM(2015) 614 def., 2.12.2015, reperibile online in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF, l'UE aveva inteso allinearsi agli impegni assunti nell'ambito dell'Agenda ONU 2030 con specifico riferimento all'obiettivo 12 (modelli di consumo e produzione sostenibile). Cfr. F. MUNARI, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, Relazione al Convegno Aspetti giuridici del ciclo e del riciclo dei rifiuti, Genova, 11 maggio 2018, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 77 ss.; L. CHIUSI, *The UN 2030 agenda on sustainable development: talking the talk, walking the walk?*, in *Comunità internazionale*, 2016, p. 49 ss.

la Strategia UE sulla biodiversità 2030⁸², presentata dalla Commissione europea nel maggio 2020 quale elemento chiave del *Green Deal*.

Per ciò che in questa sede rileva, deve evidenziarsi come la biodiversità marina, la conservazione degli ecosistemi marini ed il ripristino di quelli degradati costituiscono, per un verso, la *condicio sine qua non* per il mantenimento e la crescita di numerose attività economiche quali la pesca ed il turismo e, per altro verso, rappresentano al contempo un'importante opportunità di incremento economico diretto⁸³ poiché la loro tutela presuppone un maggiore impiego di risorse e personale nel settore dell'economia marittima sostenibile. Di qui la sempre più prioritaria urgenza per l'UE di adottare una *governance* efficace, che veda il coinvolgimento attivo, nei rispettivi ruoli, delle istituzioni UE e implichi al contempo la predisposizione di incentivi economici *ad hoc* ed una valorizzazione dello sviluppo tecnologico nonché, più in generale, l'implementazione e l'attuazione di opportuni strumenti giuridici per perseguire i SDGs delle Nazioni Unite. Tra questi, per la gran parte rilevanti nella materia in esame, quello che più strettamente risulta collegato alla *Blue Economy* è certamente il Goal 14 (*Life below water*) in riferimento a quella che si potrebbe definire la "resilienza" degli oceani e dei mari. In linea con tale obiettivo, infatti, lo sviluppo economico deve necessariamente salvaguardare la tutela dell'ambiente in un'ottica di approccio innovativo ed a lungo termine.

D'altra parte, come sopra evidenziato, la *Blue Economy* si prefigge di superare il tradizionale modello di "*business as usual*" attraverso l'individuazione di un punto di equilibrio tra le conciliabili e non contrapposte esigenze di sviluppo economico e di salvaguardia della salute degli oceani e dei mari da intendersi su diversa scala, dal locale al globale. Tra gli altri SDGs appare evidente il legame intercorrente tra la *Blue Economy* e l'obiettivo 12 (*Responsible Consumption and Production*), posto che l'effettiva implementazione della BE – e, nello specifico, della pesca sostenibile da intendersi nella duplice veste di servizio di approvvigionamento e di attività che comporta comunque un notevole impatto sugli ecosistemi – favorisce la presa di coscienza della necessità di adottare stili di produzione e di consumo sostenibili e di favorire conseguentemente la diffusione di buone pratiche di produttori e consumatori.

Ed invero, deve osservarsi come, in linea di continuità con la Strategia UE sulla biodiversità 2030, si pone nel contesto delle sopra richiamate azioni di cui al *Green Deal*,

⁸² 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*, COM(2020) 380 final, 20.5.2020, reperibile online in https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm. La *EU Biodiversity Strategy for 2030* prevede, in sintesi, impegni ed azioni specifici da realizzare entro il 2030, tra cui: l'istituzione di una rete più ampia di aree protette a livello dell'UE sulla terra e in mare; un piano dell'UE per il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 e la loro gestione sostenibile mediante l'eliminazione dei fattori chiave della perdita di biodiversità; misure per consentire il necessario cambiamento trasformativo nel processo decisionale pubblico e aziendale; misure volte ad affrontare la sfida della biodiversità globale.

⁸³ In tal senso v. E.B. BARBIER, J.C. BURGESS, T.J. DEAN, *How to pay for saving biodiversity*, 2018, spec. p. 486 ss.

la strategia *Farm to Fork* (F2F) dell'UE⁸⁴, piano decennale messo a punto dalla Commissione europea per guidare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente e che si caratterizza per la previsione di misure ed obiettivi che coinvolgono l'intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo, passando naturalmente per la distribuzione⁸⁵. La citata strategia denominata anche “*Dai campi alla tavola*” coinvolge tutti gli attori della filiera alimentare e prevede diversi interventi anche in materia di acque tra cui, a titolo esemplificativo, la valorizzazione delle materie prime marine (ad esempio le alghe) e, in termini di riutilizzo, dei sottoprodotti della bioeconomia (ad esempio gli scarti del pesce).

Degna di nota in tale ambito è la Comunicazione della Commissione Europea del 15 novembre 2022⁸⁶ che si propone di sfruttare il grande potenziale delle alghe come motore di innovazione e sostenibilità per l'economia blu. Si tratta di un'iniziativa “pionieristica” che ambisce a sbloccare l'enorme potenziale del settore dell'algalcoltura nei mari dell'Unione europea attraverso la previsione di 23 azioni volte a creare opportunità di sviluppo di una filiera produttiva interamente dedicata alle alghe.

La Commissione ritiene che detto settore, ancora in una fase di sviluppo embrionale, abbia un potenziale rivoluzionario e possa in prospettiva futura evolversi sino a divenire un “faro” in termini di sostenibilità e rigenerazione, capace di rispondere alle grandi sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare, tra cui la ricerca di fonti di cibo sicuro, sano e sostenibile per l'alimentazione umana ed animale, le esigenze di mitigazione, l'adattamento ai cambiamenti climatici⁸⁷ con sistemi a ridotte emissioni di

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20.5.2020, COM(2020) 381 def, consultabile online in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF. Cfr. F. VENTURI, *The Farm to Fork Strategy. A Comprehensive but Cautious Approach to “Multidimensional” Food Sustainability*, in *Riv. quadr. dir. amb. (RQDA)*, 1/2021, p. 70 ss. Per un approfondimento delle connessioni tra strategia F2F e PAC con specifico riferimento al nesso tra consumi alimentari e rigenerazione ambientale cfr. R. TALENTI, *Rigenerazione ambientale e consumi alimentari: una relazione riconosciuta nel quadro normativo europeo?*, in *Riv. quadr. dir. amb. (RQDA)*, 2/2023, p. 127 ss.

⁸⁵ In particolare, l'esecutivo europeo ha posto come obiettivi una riduzione del 50% dell'uso dei fitofarmaci in agricoltura, del 20% dei fertilizzanti, del 50% dei consumi di antibiotici per gli allevamenti e l'acquacoltura e un incremento al 25% delle superfici coltivate a biologico, oltre all'ulteriore estensione dell'etichetta d'origine sugli alimenti. Tra gli obiettivi della strategia F2F vi è anche il raggiungimento di una quota di almeno il 30% delle aree rurali e marine europee protette, e a trasformare il 10% delle superfici agricole in aree ad alta biodiversità.

⁸⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso un settore delle alghe forte e sostenibile nell'UE*, COM(2022) 592 final, 15.11.2022, consultabile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0592>, in cui viene posto in evidenza, per un verso, come l'Europa sia uno dei maggiori importatori mondiali di alghe e, per altro verso, come la domanda di questo prodotto sia destinata a crescere ancora sino a raggiungere i 9 miliardi di euro nel 2030, specialmente in settori chiave come la cosmetica, nutraceutica, l'agroalimentare, il farmaceutico, e non ultima la produzione di energia.

⁸⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici. La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 24.2.2021 COM(2021) 82 final, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082>.

carbonio nonché la sicurezza alimentare attraverso la limitazione degli impatti nefasti che gli effluenti da agricoltura, i fertilizzanti e gli scarichi da depurazione provocano agli ecosistemi terrestri ed acquatici⁸⁸.

5. Il piano d'azione della UE per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente

Nell'ambito delle recenti azioni portate avanti dall'UE per contrastare il cambiamento climatico e proteggere la biodiversità oceanica, non poteva mancare una specifica iniziativa relativa alla protezione dell'ambiente marino in riferimento alla pesca. Attività questa che, come è noto, costituisce per l'Unione una delle principali fonti di sostentamento alimentare; ragion per cui, in progresso di tempo, è divenuto sempre più di preminente importanza garantire una pesca ed una gestione sostenibile degli *stock* ittici a fronte della costante erosione degli ecosistemi marini, sempre più minacciati dai cambiamenti climatici e da una pesca non sostenibile o illegale, non dichiarata e non regolamentata⁸⁹.

È in tale contesto che si inserisce la recente Comunicazione della Commissione europea del 21 febbraio 2023 volta a delineare un *Piano d'azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente*⁹⁰, incentrato sui tre pilastri di sostenibilità ambientale, economica e sociale, in linea con le sopra richiamate *Strategia sulla biodiversità 2030*, *Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici* e *Strategia Farm to Fork*. In forza dell'impegno assunto con la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 a proteggere giuridicamente il 30% dei mari europei, un terzo dei quali in maniera rigorosa, detto piano d'azione intende concentrarsi specificamente sulle aree marine protette⁹¹ e sui modi in cui la gestione della pesca può contribuire a proteggere gli habitat dei fondali marini e ripristinarne più efficacemente la biodiversità.

Per ciò che in questa sede rileva, basti evidenziare uno dei principali obiettivi della strategia comunitaria, rappresentato dalla necessità di «rendere le attività di pesca più sostenibili», partendo dalla premessa secondo cui «decidere quando, dove e come pescare ha un impatto non solo sulle specie bersaglio, ma anche sui quantitativi e sulla taglia dei pesci e delle catture accessorie e, di conseguenza, sulla sostenibilità delle operazioni di

⁸⁸ Cfr. KUECH A., BREUER M., POPESCU I., *Research for PECH Committee – The future of the EU algae sector*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023, reperibile [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733114/IPOL_STU\(2023\)733114_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733114/IPOL_STU(2023)733114_EN.pdf) in [online](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/733114/IPOL_STU(2023)733114_EN.pdf)

⁸⁹ In tal senso v. G. AMANDOLA, *Il Piano d'azione della UE per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente*, in *Osservatorioagromafie.it*, 21 settembre 2023.

⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Piano d'azione dell'UE: proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente*, Bruxelles, 21.2.2023 COM(2023) 102 final, reperibile online in <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cf35eb8c-b1ce-11ed-8912-01aa75ed71a1/language-it>.

⁹¹ Cfr. S. VEZZANI, *Conservation of Biodiversity in the Mediterranean Sea Through Marine Protected Areas: The Barcelona System Faced with the Expansion of Coastal State Jurisdiction*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2021, p. 141 ss.

pesca». Nel citato Piano d'azione, infatti, la Commissione europea evidenzia come, alle ricordate irregolari pratiche di pesca, si sommano le ulteriori condotte connesse alle attività umane quali il trasporto marittimo, il turismo, la produzione di energia, l'industria ed alcune pratiche agricole che, a causa delle varie forme di inquinamento (acustico o dovuto all'utilizzo di contaminanti) da esse derivanti, comportano pesanti ricadute sulla sostenibilità degli ecosistemi marini e degli *stock* ittici.

Per tali ragioni, secondo quanto ampiamente sottolineato dall'esecutivo europeo, occorre limitare le catture e garantire che le attività di pesca siano altamente selettive, in modo che i pescatori catturino soltanto le specie bersaglio e solo limitatamente a determinati quantitativi e a determinate età e taglie⁹². A tal fine, la Commissione, per un verso, auspica che gli Stati membri eliminino totalmente questa tipologia di pesca di fondo nelle aree protette entro il 2030 e, per altro verso, li invita ad incoraggiare e sostenere le comunità di pescatori nella transizione *blue*, suggerendo di utilizzare meglio gli aiuti disponibili attraverso gli strumenti di finanziamento dell'UE, con specifico riferimento alle azioni di sostegno all'innovazione, alla diversificazione delle attività economiche, alla transizione energetica ed all'aumento della selettività degli attrezzi da pesca. A tal fine, la Commissione lo scorso anno ha stanziato sovvenzioni per un valore di oltre sette milioni di euro a sostegno di progetti finalizzati allo sviluppo di competenze di nuova generazione per l'economia blu e per nuove opportunità occupazionali sostenibili nel settore marittimo.

Con il Piano d'azione in esame, al contempo, l'esecutivo europeo – muovendo dalla necessaria premessa secondo cui «la normativa dell'UE in materia di pesca e ambiente è efficace solo se attuata efficacemente. Gli Stati membri devono intervenire per attuare, monitorare e far rispettare le norme e la Commissione, da parte sua, deve controllare che gli Stati membri le rispettino» – ha espressamente richiamato il recente regolamento sui controlli nel settore della pesca⁹³ che dovrà essere costantemente aggiornato ed affiancato da un sistema di monitoraggio più moderno ed efficace per sostenere la transizione verso una pesca più sostenibile. A tal fine, auspica l'utilizzo di strumenti innovativi quali il monitoraggio elettronico a distanza e l'implementazione del sistema di registrazione e comunicazione delle catture di specie sensibili.

Accanto agli sforzi richiesti agli Stati membri, l'esecutivo europeo, dal canto suo, si impegna ad intensificare l'esecuzione nell'ambito della direttiva quadro sulla strategia

⁹² In particolare, la Commissione europea evidenzia la necessità di bandire o quantomeno limitare fortemente la pesca di fondo con attrezzi attivi (vale a dire attrezzi che vengono trainati da imbarcazioni o persone) quali reti a strascico, ampiamente diffusa nelle acque dell'UE (basti pensare che nell'Atlantico nord-orientale è praticata nell'80-90% delle zone in cui è possibile pescare). Sul punto viene specificato come, sebbene detta modalità di pesca rientri tra quelle meno selettive e produca ingenti quantità di catture indesiderate e rigetti, essa rappresenta una delle attività più diffuse e dannose per i fondali marini ed i relativi habitat tanto che attualmente circa il 79% dei fondali costieri europei è considerato fisicamente alterato.

⁹³ Regolamento (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 novembre 2023 che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, reperibile *online* in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302842.

per l'ambiente marino⁹⁴ (finora confinata ai soli obblighi di comunicazione), ad incrementare e migliorare le azioni di monitoraggio, a perseguire casi più sostanziali di attuazione non corretta della direttiva e ad adottare, entro la fine del 2024, un documento di orientamento su *Natura 2000*⁹⁵ e pesca, oltre a riferire regolarmente al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni in merito all'attuazione del qui sinteticamente analizzato Piano d'azione.

6. I principali strumenti finanziari per realizzare la *Blue Economy* dell'UE: EMFAF, *BlueInvest* ed *InvestEU Blue Economy*

Al fine di finanziare i sopra ricordati interventi, la Commissione europea e la Banca europea per gli investimenti (BEI), sono chiamate a collaborare con gli Stati membri attraverso una stretta sinergia tra investimenti pubblici e privati. Il primo passo in tale direzione ha visto l'istituzione da parte dell'esecutivo europeo del Fondo Europeo per gli Affari marittimi, la Pesca e l'Acquacultura (EMFAF, *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund*) per il periodo 2021-2027⁹⁶, volto segnatamente a sostenere la politica comune della pesca (PCP) dell'UE, la politica marittima dell'UE, l'agenda dell'UE per la *governance* internazionale degli oceani e l'innovazione nell'economia blu sostenibile, con una particolare attenzione rivolta alla pesca costiera su piccola scala, alla promozione dell'acquacoltura sostenibile nonché a facilitare l'accesso ai finanziamenti da parte dei richiedenti⁹⁷. Tale fondo utilizza risorse messe a disposizione dall'Unione europea, assegnate in base alle dimensioni del settore ittico di ognuno dei 27 Stati membri, e cofinanziamenti nazionali e regionali.

⁹⁴ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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 GUCE L 164/19, 25.6.2008, consultabile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056>.

⁹⁵ Basti in questa sede ricordare che *Natura 2000* è la più grande rete coordinata di aree protette ad alto valore di biodiversità a livello globale e rappresenta quasi un quinto della superficie dell'UE per un'estensione di oltre 250.000 km. È strutturata in zone di protezione speciale (ZPS) istituite dalla direttiva «Uccelli» (Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, da ultimo modificata dalla Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, in GUUE L 20 del 26.1.2010, p. 7–25, consultabile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147>) e in zone speciali di conservazione (ZSC) istituite dalla direttiva «Habitat» (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE L 206 del 22.07.1992, pp. 7–50, consultabile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043>).

⁹⁶ Tale Fondo ha come base giuridica il Regolamento UE n. 1060/2021 sulle disposizioni comuni di attuazione di sette diversi strumenti finanziari dell'UE (reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>) e il Regolamento UE n. 1139/2021 specifico per il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, reperibile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1139>.

⁹⁷ Detto fondo è disciplinato dal regolamento sulle disposizioni comuni in gestione concorrente con gli Stati membri e le regioni: Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in GUUE L 231/159, 30.06.2021, consultabile online in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060>.

Il Fondo europeo per gli Affari marittimi inoltre è chiamato a gestire il fondo d'investimento *BlueInvest* ed il *Forum Blu* per gli utenti del mare, creato per favorire e coordinare il dialogo tra operatori del settore *offshore*, portatori d'interessi e scienziati, impegnati nei vari settori della *Blue Economy* al fine di stimolare uno scambio cooperativo e costruttivo per l'uso sostenibile dell'habitat marino. Più nello specifico, il *BlueInvest Fund*, fornisce finanziamenti a fondi azionari sottostanti (Blue Horizon Ventures; Ocean 14; Sofinnova Partners; Astanor Ventures; Sarsia) che sostengono l'economia blu innovativa. Gli investimenti, che mobilitano in totale circa 300 milioni di euro di finanziamenti azionari, sosterranno PMI e *Start-up* che sviluppano prodotti, materiali e servizi innovativi che possono contribuire a migliorare la conservazione degli oceani e la sostenibilità della *Blue economy*.

Il Fondo è affiancato dalla piattaforma *BlueInvest*, iniziativa della Commissione Europea lanciata nel 2019 con l'obiettivo di accelerare lo sviluppo di nuove tecnologie e soluzioni basate sugli oceani per sbloccare opportunità di innovazione e investimento nell'economia blu sostenibile. Tale piattaforma prevede una comunità *online*, l'assistenza alle imprese iscritte, eventi, un'accademia dedicata e l'assistenza sulla realizzazione di vari progetti. Il recente *Report degli Investitori*⁹⁸ *BlueInvest 2024* evidenzia come si stia delineando un "ecosistema di investimenti" per sostenere l'innovazione nell'economia blu tanto che il volume degli investimenti in questo settore è aumentato significativamente: 3 volte maggiore rispetto a 10 anni fa, per un totale di 13 miliardi di euro nel periodo quinquennale 2018-2023.

A conferma del forte *trend* di crescita, basti qui evidenziare che mentre nel 2012 le transazioni nell'economia blu europea sono state 380 il 2023 ne ha contato 1.247, di cui il 75% all'interno dell'UE, con la metà degli investitori provenienti da paesi extra-UE, attivi soprattutto su investimenti in *equity early-stage*, obbligazioni e sovvenzioni, a conferma del dato positivo che vede le aziende dell'UE creare importanti opportunità di *business* capaci di attirare investitori da altri Paesi.

Merita, infine, ricordare che l'evoluzione del progetto pilota *BlueInvest*, è oggi rappresentata da *InvestEU Blue Economy*, fondo azionario annunciato nel marzo 2022 che mira a mobilitare ulteriori 500 milioni di fondi dell'UE che sostanzialmente riuniranno l'EMFAF, il gruppo BEI e il finanziamento di *InvestEU*⁹⁹ e che, secondo

⁹⁸ INVESTOR REPORT: UNLOCKING THE POTENTIAL OF THE BLUE ECONOMY, 2024, reperibile *online* in https://blueinvest-community.converve.io/upload/fck/file/Report_Blue_Invest_FINAL_7march-compressed.pdf da cui emerge come i 3 settori più dinamici sono le energie rinnovabili blu, la tecnologia blu e l'osservazione degli oceani, e l'acquacoltura, mentre un minor numero di transazioni ha riguardato gli altri settori dell'economia blu come il turismo costiero e marittimo sostenibile e la protezione e rigenerazione ambientale.

⁹⁹ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, in *GUUE* L 107/30, 26.03.2021, reperibile *online* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=GA>, avente quale obiettivo quello di mobilitare fino a 45 miliardi di euro di investimenti, attrarre investimenti privati a beneficio delle regioni interessate, ad esempio nei settori dell'energia sostenibile e dei trasporti ed aiutare le economie locali a individuare nuove fonti di crescita. Si tratta del nuovo programma per incrementare finanziamenti su crescita ed occupazione, favorendo l'accesso ai finanziamenti dal 2021 al 2027. Esso, riunendo in un unico programma

quanto precisato dalla Commissione, si tradurranno in oltre 1,5 miliardi di euro di finanziamenti di rischio che, tramite intermediari finanziari, saranno messi a disposizione delle PMI e delle *start-up* operanti nel settore dell'economia blu.

Al fine di finanziare ulteriormente la transizione verso un'economia blu sostenibile, la Commissione ha inoltre esortato gli Stati membri (che hanno accolto l'invito) ad includere investimenti in tale ambito nei rispettivi piani per la Ripresa e Resilienza e nei loro programmi operativi per i vari fondi UE sino al 2027.

In ogni caso, i finanziamenti del FEAMPA potranno anche essere combinati con altri finanziamenti del bilancio generale dell'UE, tra cui i fondi della politica di coesione (ed in particolare il FSE+) in caso di competenze e capitale umano; Erasmus+ quando si tratta di istruzione e formazione; LIFE per la protezione degli ambienti acquatici; Horizon Europe, compreso il nuovo strumento *Mission Ocean* volto ad offrire opportunità di sinergie ed *InvestEU* che fornisce sostegno a prodotti finanziari che possano essere utilizzati nell'economia blu. Ad essi si aggiungono il *Recovery and Resilience Facility* che, essendo rivolto a tutti i settori di attività economiche, comprende anche quelli riconducibili alla *blue economy* e punta a fornire opportunità, soluzioni e modelli di *business* innovativi.

Nell'ambito della citata Comunicazione su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE, la Commissione ha previsto inoltre la creazione dello *European Forum Blue*, luogo di incontro virtuale per gli *stakeholder* a livello paneuropeo operanti nel settore della *Blue economy*; esso ambisce a divenire uno spazio moderato e "sicuro" per gli utenti del mare, operatori *offshore*, parti interessate e scienziati impegnati nella pesca, nell'acquacoltura, nella navigazione marittima, nel turismo, nelle energie rinnovabili e in altre attività, in cui discutere sfide e priorità condivise nel medio termine, al fine di trovare sinergie e soluzioni verso una visione comune ed innovativa ed al contempo apportare concreti benefici sia in termini di salute pubblica sia di benessere e qualità della vita dei cittadini dell'UE¹⁰⁰.

7. Considerazioni conclusive: la *blue economy* come driver per la *green transition*

Alla luce del discorso sin qui condotto emerge come la strategia per la crescita di cui al *Green Deal* europeo, avviata ormai cinque anni orsono dall'Unione in risposta alle pressanti sfide globali relative alla lotta ai cambiamenti climatici ed al degrado ambientale, abbia evidenziato la preminente esigenza di non procrastinare ulteriormente il processo di transizione ecologica globale verso un'economia circolare ed una società eco-sostenibile.

Al *Green Deal*, infatti, deve sicuramente riconoscersi il merito di aver evidenziato le anomalie e l'insufficienza dei risultati sinora ottenuti con il tradizionale modello di

i finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie, ha sostituito l'attuale FEIS (Fondo europeo per gli investimenti strategici).

¹⁰⁰ Per un approfondimento degli obiettivi del Forum Blu (*Collaboration, Knowledge sharing, Policy coherence, Facilitate the interactions between sea users e Empowerment*), cfr. la sezione dedicata in <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/european-blue-forum>.

sviluppo e di aver promosso, per ovviare a tali criticità, un articolato piano d'azione e finanziario finalizzato alla riconversione produttiva in chiave *green* e *blue* attraverso una molteplicità di interventi normativi e finanziari.

In particolare, quanto all'approccio mostrato in progresso di tempo dall'UE rispetto alla *circular economy* è emerso come soprattutto la Commissione ed il Parlamento europeo abbiano profuso negli ultimi anni un grande impegno politico ed operativo, senza eguali a livello mondiale, verso il graduale abbandono dell'economia lineare in favore della transizione verso il modello di economia circolare. Testimonianza di quanto testé affermato è certamente data dalle recenti azioni poste in essere dall'UE nel contesto di un'articolata strategia *Blue*, che del *Green Deal* costituisce parte integrante, volta a ripensare l'economia e la legislazione relativa alla gestione degli oceani e dei mari in chiave sempre più sostenibile. Si è visto come uno dei principali elementi che caratterizza l'approccio europeo alla transizione circolare è rappresentato dal fatto che ormai quest'ultima non si esaurisce unicamente nell'obiettivo della riduzione e corretta gestione dei rifiuti, ma si estende a molteplici ed eterogenei ambiti in cui è già vigente o, stante le più ottimistiche previsioni, è in procinto di essere adottata una normativa ispirata al principio della "dissociazione", secondo cui la crescita economica, comunque capace di assicurare elevati livelli di sviluppo e benessere ai consociati, non dovrà più essere legata all'impiego di nuove risorse ma dovrà semmai valorizzarne il riuso e/o la loro naturale capacità di "rigenerarsi". In linea con tale nuovo modello, pertanto, gli operatori economici saranno chiamati a concepire, realizzare, utilizzare e rimettere in circolazione beni e servizi che, direttamente o indirettamente, posseggono le intrinseche proprietà per non degradare in scarti inutilizzabili.

Vero è che l'Unione europea, a cui deve certamente riconoscersi anche il merito di aver contribuito a dare una "maggiore definizione" ad un concetto a tratti evanescente come quello di economia circolare, appare ancora oggi operare in questo settore ad uno stadio poco più che embrionale. Gli scenari futuri sulla riuscita (o meno) degli ambiziosi obiettivi a medio e lungo termine fissati dal rivoluzionario progetto *green e blue oriented* dell'UE, infatti, appaiono oggi piuttosto incerti in ragione di una pluralità di fattori concomitanti.

Ciò, in primo luogo, in ragione del fatto che i principi generali che ne dovrebbero dettare una puntuale disciplina, tra cui quello della dissociazione e quello del "prodotto come servizio"¹⁰¹, sono enunciati prevalentemente in atti non vincolanti (piani d'azione, risoluzioni e comunicazioni) ad eccezione di qualche isolato atto di diritto derivato (prevalentemente trattasi di direttive) adottato comunque in settori circoscritti (quale ad esempio l'accesso alle informazioni¹⁰²). Come sopra evidenziato, mancano, infatti, con

¹⁰¹ Secondo tale principio, relativo alla titolarità giuridica di un bene in capo al produttore/intermediario, dovrebbe essere assicurato «l'uso ed il riuso di un prodotto fino al suo recupero o riciclaggio, con vantaggi economici ed alleggerimento dell'impronta ecologica». Così F. RASPADORI, *Il contributo dell'Unione europea*, cit., p. 568.

¹⁰² Cfr. direttiva 2004/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 recante modifica delle direttive del Consiglio 70/156/CEE e 80/1268/CEE per quanto riguarda la misurazione delle emissioni di biossido di carbonio e il consumo di carburante dei veicoli N, in *GUCE* L 49 del 19.02.2004.

specifico riferimento all'acqua disposizioni a livello di diritto primario che la tutelino come diritto fondamentale o, in quanto bene comune, almeno come servizio di interesse economico generale.

Un ulteriore elemento di criticità di non poco rilievo è rappresentato dall'assenza di una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia UE che, direttamente e in modo inequivocabile, si ricolleggi sia alla *circular* che alla *green e blue economy*. Detto *vulnus*, a parere di chi scrive, rinviene le proprie radici nel fatto che nel diritto UE la tutela dell'ambiente viene principalmente in rilievo come interesse collettivo, senza che tuttavia si affermi un autonomo diritto soggettivo all'ambiente salubre rientrante tra i diritti umani "di terza generazione"¹⁰³. Infatti, la Corte di Lussemburgo – raramente chiamata a pronunciarsi su casi aventi diretta ed esclusiva attinenza con violazioni del diritto dell'UE in materia ambientale – preferendo un atteggiamento prudentiale con chiaro *favor* per l'applicazione della tecnica del bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela¹⁰⁴ è sempre apparsa piuttosto orientata a negare l'esistenza di un simile diritto individuale da riconoscersi in capo ai singoli¹⁰⁵, limitandosi semmai ad una reinterpretazione in chiave *green* dei diritti esistenti¹⁰⁶.

Al contempo, non devono trascurarsi le allarmanti divergenze interne concretatesi nel recente passato nel rifiuto della Polonia di aderire agli obiettivi di cui al *Green Deal* e la conseguente necessità per l'UE di ricorrere alla clausola dell'*opting out* in deroga alla regola dell'unanimità prevista dall'accordo sul clima per evitare una situazione di inaccettabile *impasse*. Circostanza questa che ha inequivocabilmente mostrato un'Unione

¹⁰³ Come è noto per diritti di "terza generazione", definiti anche come "diritti collettivi" o "solidali", si intendono tutti i diritti che presuppongono un'azione dello Stato per consentire ad ogni consociato di vivere secondo gli standard prevalenti nella società nell'ambito della quale si manifesta e sviluppa la sua personalità. Ciò che caratterizza questa "generazione" di diritti è la loro natura "diffusa", avendo una matrice di tipo pluralistico. Essi, infatti, si configurano più come diritti dei popoli o dell'umanità nel suo insieme, che come diritti del singolo individuo. In tal senso v. F. POCAR, *Diritti umani e diritto all'ambiente*, in R. SOBÁNSKI, S. TAFARO, W. MYZOR, G. DAMMACCO, B. SITEK (a cura di), *I Diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente nei cambiamenti dell'Europa centro-orientale*, Varsavia, 1995, p. 27.

¹⁰⁴ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott presentate il 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2018:362, in cui viene precisato che un atto adottato dalle istituzioni europee in ossequio all'obbligo di integrazione delle questioni ambientali «non può essere considerato parte della politica in materia ambientale per il mero fatto che esso tiene conto delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, come dovrebbe sempre avvenire ai sensi dell'articolo 11 TFUE», il quale conterrebbe una mera «clausola di raccordo».

¹⁰⁵ Corte giust., 23 febbraio 1994, causa 236/92, *Cava*, ECLI:EU:C:1994:60, in cui con riferimento alla sussistenza di un diritto soggettivo ai sensi della direttiva 75/442/CE del 15 luglio 1975 in materia di rifiuti, la Corte di giustizia ha precisato che il "carattere programmatico" dell'art. 4 della citata direttiva non consente di conferire diritti individuali che i singoli possano far valere nei confronti dello Stato.

¹⁰⁶ Sul punto cfr. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 60 ss. in cui viene evidenziato, per un verso, come «nella normativa di diritto derivato dell'UE è possibile parlare di diritti soggettivi in materia ambientale unicamente con riferimento a specifici aspetti disciplinati in atti "isolati" (per la maggior parte direttive) che impediscono, per tale ragione, la possibilità di configurare un più complesso e specifico "diritto all'ambiente", in cui si riconosca l'intrinseco valore della dimensione ambientale come espressione della dignità dell'uomo in un modello di sviluppo armonico»; per altro verso, in riferimento alla "timida" giurisprudenza della Corte di Giustizia, viene posto l'accento sull'assenza di «decisioni che riconoscano in via esclusiva l'esistenza di un vero e proprio diritto all'ambiente, essendo lo stesso fatto discendere indirettamente da altri diritti tra cui, ad esempio, il diritto alla vita privata».

indebolita e non coesa su scelte fondamentali per il proprio futuro¹⁰⁷ e che, nell'ipotesi in cui dovesse ripetersi anche in sede di imminente adozione della normativa *ad hoc* in tema di *blue economy*, renderebbe non scevro di ostacoli il percorso europeo di transizione eco-sostenibile.

Da ultimo, non certo per importanza, in ragione del fatto che ad oggi la *circular and blue transition* è in fase iniziale, occorrerà valutare l'adeguatezza della copertura finanziaria volta a sostenerla. Dallo studio della normativa è emerso che la riuscita delle nuove strategie è strettamente collegata all'impegno economico che si riuscirà a concordare nel quadro dei prossimi bilanci pluriennali dovendosi arginare il duplice rischio, per un verso, di limitarsi ad attingere a fondi già esistenti e, per altro verso, di riporre eccessivo affidamento sulla soluzione del co-finanziamento pubblico e privato. Bisognerà, dunque, evitare di "inciampare" in alcune criticità già emerse con il *Green Deal*, nel momento in cui si è visto che i possibili cofinanziamenti nazionali e regionali avrebbero potuto essere alimentati attraverso un mero "trasferimento" dai fondi per lo sviluppo regionale e sociale (FESR e FSE+), con evidente rischio di compromissione delle stesse politiche di coesione, volte a ridurre il divario socio-economico delle regioni europee caratterizzate da una crescita più lenta ed insufficiente¹⁰⁸.

In tale ottica, il rischio per le regioni che beneficiano di tali risorse potrebbe chiaramente essere rappresentato da una diminuzione delle stesse (peraltro già assegnate), con evidente danno per il loro già debole tessuto economico.

Ciò che l'UE sostanzialmente dovrà garantire è che i fondi destinati alla transizione blu (EMFAF, *BlueInvest* e l'auspicabile *Blue Transition Fund*) non si limitino a rappresentare un mero manifesto dell'UE, ma corrispondano realmente a quelli "pubblicizzati" e possano concretamente supportare Stati membri e cittadini nel processo di transizione verso una sostenibilità sempre più blu. L'UE dovrà, quindi, essere lungimirante, eventualmente anche "correggendo la rotta" e facendo tesoro delle criticità emerse nel processo di transizione *green*, al fine di non vedere "sfumare" un'opportunità senza precedenti per passare da azioni frammentate volte a fronteggiare il problema dei cambiamenti climatici e della complessa gestione delle attività impattanti sull'ecosistema marino, ad un più coerente quadro politico e socio-economico che certamente potrebbe rappresentare una svolta storica nel processo di integrazione europea.

Una cosa è certa: sia il *Green Deal*, decisamente in uno stadio di attuazione più avanzato, sia le recenti azioni dell'UE nel settore della *Blue Economy*, ben potranno rappresentare un'opportunità senza precedenti per una convinta azione dell'UE nella

¹⁰⁷ A ciò si sommano le diffidenze manifestate anche da altri Stati dell'Est europeo che, preoccupati per le ricadute economico-sociali degli impegni richiesti dalla nuova strategia per la neutralità climatica, hanno in parte rallentato (e potrebbero farlo anche in futuro) l'*iter* legislativo delle numerose proposte sottese al *Green Deal* con conseguente rischio di "ridimensionamento" degli ambiziosi obiettivi in esso previsti.

¹⁰⁸ In tal senso v. S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, cit., p. 51, in cui l'A. evidenzia che: "per ogni euro ricevuto per il *Green New Deal* ogni Stato membro dovrebbe trasferire da 1,5 a 3 euro di fondi UE già assegnati, fondi che, comunque, potrebbero essere sottratti per far fronte alle emergenze, per migliorare le infrastrutture e per il sostegno sociale da canalizzare verso le regioni più svantaggiate.

direzione di un nuovo modello economico, sociale ed ambientale in grado di porre fine al progressivo ed irreversibile degrado dell'ecosistema, sia esso terrestre che marino. Proprio la *blue economy*, infatti, potrebbe rappresentare la chiave di (s)volta per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che l'UE si è prefissata con il *Green Deal* tra cui, oltre alla neutralità climatica, il passaggio ad un'economia circolare, la preservazione della biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza delle zone costiere ed una produzione alimentare sostenibile.

I prossimi mesi, considerata anche la recente elezione del nuovo Parlamento europeo a cui a stretto giro seguirà la nomina della Commissione, saranno dirimenti per comprendere se detto cammino verso una sempre maggiore valorizzazione della "dimensione blu" all'interno delle azioni UE verrà proseguito, in che termini, e con quali risorse.

Alla luce delle considerazioni sviluppate nella presente indagine, infatti, risulta, sempre più evidente la necessità per l'Unione europea di concentrarsi sulla e di investire sensibilmente nella economia blu, al fine di approdare ad una economia che sia al contempo competitiva, efficiente e sostenibile, in modo da poter affrontare adeguatamente le sfide ambientali odierne e future, pur mantenendo e possibilmente rafforzando il suo *status* di potenza economica internazionale.