

Analisi della legislazione e della politica
comunitaria ambientale

GIUSEPPE FIERRO

GLI INDIRIZZI COMUNITARI
IN MATERIA AMBIENTALE
PROSPETTIVE EVOLUTIVE



PEGASO
University Library

e-JURIDICA 3

a cura di
FRANCESCO LUCREZI

GIUSEPPE FIERRO

GLI INDIRIZZI COMUNITARI
IN MATERIA AMBIENTALE
PROSPETTIVE EVOLUTIVE

MUSEOPOLIS
servizi per la cultura

— PRESS —

FIERRO, Giuseppe

Gli indirizzi comunitari in materia ambientale. Prospettive evolutive

COLLANA *Pegaso - University Library*

PARS *e-Juridica*, 3

Museopolis Press, 2009

ISBN 978-88-6489-005-0

© 2009 Museopolis Press

piazza S. Maria la Nova, 44 - 80134 Napoli

tel/fax: 0815521597 - 0815523298

mail: editoria@oltreilchiostro.org

In copertina:

Paesaggio boschivo, Jacob Van Ruisdael

Olio su tela, 1660-1670

LA COLLANA

Lo studio del diritto positivo e dei comportamenti normativi di ogni società, con particolare attenzione alla comunità europea ed italiana, è fonte di precipuo interesse per cultori, studenti, professori e professionisti dei fenomeni giuridici. La sezione di questa collana universitaria dedicata allo studio e all'approfondimento delle norme e delle questioni giuridiche, ha il principale scopo di offrire spazi di ricerca per far confluire varie indagini scientifiche da cui attingere riflessioni per un rinnovato e continuo confronto intorno al complesso mondo del diritto.

In particolar modo gli studenti della *Facoltà di giurisprudenza* troveranno, nei volumi di questa sezione *e-Juridica*, approfondimenti specifici che aiuteranno concretamente il lettore a confrontarsi con varie competenze giuridiche per riportarle nella propria esperienza universitaria e professionale.

Questa sezione della Collana *Pegaso, University Library*, si presenta come un'opera innovativa per il suo formato principalmente digitale che contribuirà non poco alla diffusione e al continuo confronto su di una realtà, quella giuridica, soggetta a cambiamenti repentini e bisognosa di verifiche costanti.

IL TESTO

La presenza di una politica ambientale comunitaria contribuisce la politica degli Stati membri, evitando in questo modo che gli Stati membri si discostino significativamente tra loro nelle politiche ambientali.

Specifici prodotti e alcuni processi di produzione devono sottostare ad una simile normativa per combattere l'inquinamento e soprattutto per incoraggiare una visione ecologista sempre più condivisa in Europa.

L'osmosi continuo tra normativa interna degli Stati e quella comunitaria può garantire non solo un senso comune politico sulle questioni ambientali ma anche e soprattutto un loro continuo sviluppo e approfondimento.

Il presente volume vuole introdurre nell'intricato panorama legislativo, promuovendo così la consapevolezza della disciplina comunitaria in materia ambientale e la riflessione intorno ad essa.

GIUSEPPE FIERRO

Nato a Napoli nel 1979. Finiti gli studi liceali si è laureato in Giurisprudenza all'Università degli studi di Napoli Federico II. Impegnato in politica, nel 2001 è stato eletto consigliere circoscrizionale e nel 2006 consigliere della X Municipalità del Comune di Napoli. Esercita la professione di avvocato con specializzazione diritto del lavoro, previdenza sociale ed infortunistica stradale; ha coadiuvato G.O.A. e Giudici di Pace nella loro attività ed in particolare nella stesura di sentenze.



Nonostante le sue attività professionali, coltiva assiduamente l'interesse per il mondo teatrale: ha collaborato, infatti, alla stesura di alcuni testi teatrali ed alla loro messa in scena (*L'impareggiabile Mister Day*, 2003; *I soldi della buonanima*, 2005).

Introduzione	9
Capitolo I - Problemi connessi all'ambiente, considerazioni giuridico-dottrinarie, legislazione ambientale, interessi ed obiettivi comunitari	13
1. Ambiente e sue problematiche	13
2. Il Trattato CE e l'Ambiente	18
3. Gli obiettivi Comunitari	23
4. Disciplina comunitaria e legislazioni interne	32
5. I principi della politica ambientale europea	36
6. Mercato comune e protezione ambientale	49
Capitolo II - Nascita ed evoluzione del diritto comunitario dell'ambiente	57
1. Nascita del Diritto Comunitario dell'ambiente	57
2. Atto Unico Europeo e politica ambientale	65
3. Armonizzazione	72
4. Cittadini e organi comunitari	78
5. La Giurisprudenza della Corte di Giustizia	81
6. Strumenti attuativi dell'azione finanziaria	85
7. L'ambiente nel progetto di Costituzione europea	92
Capitolo III - La situazione italiana. Ritardi nell'adeguamento degli obiettivi comunitari	96
1. Tutela ambientale e Costituzione	96
2. Ritardi di adeguamento in Italia degli obiettivi comunitari	103
3. Legislazione ambientale italiana e suoi criteri ordinatori	115

<i>4. Profili di frammentarietà e disorganicità</i>	118
<i>5. Prospettive di riforma</i>	122
<i>6. In particolare: settore rifiuti e sue problematiche</i>	128
<i>7. Tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente</i>	135
Capitolo IV - Conclusioni sulla situazione attuale e prospettive evolutive	141
<i>1. Ambiente 2010. Il nostro futuro, la nostra scelta</i>	141
<i>2. Un approccio strategico per conseguire gli obiettivi ambientali</i>	145
<i>2.1. Obiettivi</i>	147
<i>3. L'Unione europea nel contesto mondiale</i>	150
<i>4. Ambiente: in vigore il protocollo di Kyoto. Impegno dell'Unione nella lotta ai cambiamenti climatici</i>	151
<i>5. L'Europa può creare un futuro con basse emissioni</i>	157
<i>6. Prospettive d'informazione</i>	162
<i>6.1. Obiettivi e progetti</i>	164
<i>7. La strategia tematica sull'inquinamento atmosferico</i>	166
<i>7.1. Gli obiettivi della strategia</i>	168
<i>7.2. Azioni e strumenti</i>	171
<i>7.3. Coerenza con altre politiche ambientali</i>	174
<i>8. Iniziative future</i>	182
<i>9. Foreste: un piano d'azione dell'UE</i>	183
<i>10. Grande fratello per la protezione ambientale</i>	185
<i>11. Osservazioni conclusive</i>	186
Bibliografia	194

Introduzione

L'uomo, in quanto soggetto giuridico, non può non essere considerato nell'ambito dell'ambiente in cui si relaziona. "Ambiente" è infatti genericamente "lo spazio che circonda una cosa o una persona ed in cui questa si muove e vive"; ma è, ancora, il "complesso di condizioni sociali, culturali e morali nel quale una persona si trova e sviluppa la propria personalità"; è, infine, "l'insieme delle condizioni fisico-chimiche che permette e favorisce la vita di esseri viventi". La definizione in termini unitari dell'ambiente è possibile solo se i giuristi accettano di far tesoro delle esperienze delle nozioni di altre scienze.

L'essere umano è un fattore la cui incidenza, tanto in positivo quanto maggiormente in negativo, influisce sull'ambiente tendendo, come accade oggi, a romperne l'equilibrio.

Chi si pone il problema di come operare sull'ambiente, considerando quindi tutti gli aspetti del progettare umano all'interno di una più vasta metodologia che tenga conto di un condizionamento a livello globale, rileva che ogni azione che compiamo per adattare l'ambiente alle nostre necessità influisce sulle condizioni di vivibilità dello stesso, quindi sull'equilibrio che esiste tra ambiente e territorio, equilibrio che può essere ristabilito cercando di risolvere congiuntamente i problemi dell'uno e quelli dell'altro; operando quindi si sul piano culturale ma più decisamente su quello normativo, dove si sono imposte nuove scelte di obiettivo

e di metodo.

Viste le innumerevoli scelte negative operate a danno dell'ambiente, ancor oggi poco è stato fatto per giungere ad una pianificazione del territorio tale da assicurare una tutela reale degli ambienti naturali e delle specie vegetali ed animali ancora esistenti. Si richiede inoltre, a livello comunitario, una programmazione con conseguenti interventi che tengano conto degli effetti provocati da determinate scelte sull'ambiente e finalizzati a ricrearne l'equilibrio. Di conseguenza, la costituzione di riserve e parchi naturali è soltanto l'inizio di una pianificazione tesa alla ricreazione di quell'equilibrio naturale che ormai, grazie a secoli di mala-attività degli abitanti del nostro pianeta, è andato perduto.

L'eliminazione delle fonti di inquinamento, la salvaguardia di specie animali e vegetali in via di estinzione con una conseguente rigorosa regolamentazione della caccia, una limitazione dell'attività edilizia e l'applicazione delle norme relative ai suoi abusi, sono condizioni necessarie per realizzare un'adeguata politica ambientale.

Sembra logico che la singola persona possa e debba pretendere che le venga riconosciuto un diritto all'ambiente, non solo come fatto morale e culturale ma anche come "diritto collettivo all'ambiente" avente, pertanto, una connotazione più importante e giusta.

Ma il bene ambiente non può essere considerato né un bene di un singolo soggetto né un bene di una singola nazione; ed è per questo che, in materia ambientale, il diritto comunitario, inteso

come ordinamento, non presuppone dei poteri sovrani e liberi, capaci di individuare e perseguire i fini necessari a soddisfare i bisogni della comunità, ma è strettamente ancorato ai fini fissati dai trattati. Compito delle istituzioni comunitarie è proprio quello di perseguire nel modo migliore detti fini. Ne consegue che l'evoluzione dell'ordinamento comunitario, sebbene spinta e promossa in modo molto evidente non solo dal Consiglio Europeo (e cioè dai vertici dei capi di Stato e di governo) ma anche dalle stesse istituzioni comunitarie, prima fra tutte la Corte di Giustizia, dipende essenzialmente dalla politica ed, in ultima analisi, dalla modifica dei trattati che, proprio per questo, si sono succeduti l'uno all'altro con una certa frequenza.

Questa tesi cercherà di trattare, per quanto possibile ed in modo esaustivo, dell'ambiente e delle sue problematiche, con riferimento al diritto comunitario, ai suoi indirizzi, ai suoi obiettivi ed alle sue prospettive future.

Capitolo I

*Problemi connessi all'ambiente,
considerazioni giuridico-dottrinarie, legislazione ambientale,
interessi ed obiettivi comunitari.*

1. Ambiente e sue problematiche

Tutte le attività umane comportano pressioni sull'ambiente. L'uso egoistico e smodato del patrimonio ambientale naturale determina speculazioni e sfruttamenti legati ad interessi settoriali, individuali e locali (caccia, deforestazione, edilizia e grandi opere pubbliche).

L'ambiente fino a qualche decennio fa era considerato dall'uomo come sorgente inesauribile di risorse, come cavità interminabile per contenere tutti i rifiuti da lui prodotti e non era visto come "quel bene indispensabile" da proteggere per la salute dei suoi fruitori; ed è per questo che il diritto all'ambiente deve impegnare al più alto livello la dignità e la responsabilità personale.

Pertanto l'esigenza di stabilire un corretto rapporto tra uomo ed ambiente è indispensabile perché inquinamento è proprio un'alterazione dell'ambiente o di una sua componente provocata dall'uomo per trarne un vantaggio ma che, essendo stata spinta oltre la soglia dell'equilibrio naturale, determina delle modificazioni dannose per le stesse condizioni di vita umana.

L'uomo deve assolutamente prestare più attenzione alle conseguenze del proprio operato, gestire saggiamente e non egoisticamente il prezioso patrimonio che ha avuto la fortuna di ereditare.

Ex facto oritur jus: "il diritto origina da un evento"; nella fattispecie il diritto, inteso come regolamentazione normativa di comportamenti dannosi, nasce da uno sviluppo incontrollato ed invasivo che ha modificato l'intero assetto biologico del nostro pianeta, sollecitando la formazione di un insieme normativo finalizzato alla disciplina di comportamenti lesivi; comportamenti che consistono in una inarrestabile ingerenza dell'uomo nel ciclo naturale con processi artificiali, allo scopo di mutarlo.

Purtroppo, una volta che è stato sovvertito l'ordine delle componenti ed è stato creato il caos all'interno di forze che si trovavano in perfetto ed incredibile equilibrio, difficilmente si potrà tornare indietro, determinando così sicuri problemi per il futuro.

In questo si riscontra la necessità di individuare una nozione giuridica di ambiente per concretizzare le misure di tutela e ripristinarne una certa funzionalità.

È una sfida importante di tutti i Paesi per tutte le posizioni ideologiche e politiche: si deve arrivare a stabilire un giusto equilibrio tra sviluppo tecnologico-industriale e rispetto dell'ambiente.

I quotidiani interventi legislativi, sia a livello comunitario sia nei vari ambiti nazionali, l'attenzione sia dell'opinione pubblica

che della comunità scientifica per l'ambiente, ne fanno oggi una delle tematiche più inflazionate nella vita politica e sociale a livello mondiale.

L'ambiente è legato a fattori di ordine sociale, economico e culturale, connessi alle condizioni ed ai luoghi nei quali la persona umana vive ed esplica la propria attività, di qui la consapevolezza che i problemi vadano risolti e le emergenze disciplinate. Ed è qui che il termine ambiente acquista la sua dimensione giuridica.

L'ambiente è insieme dei fattori fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una notevole influenza sulla salute ed il benessere della collettività.

Quando si parla dell'ambiente non si può non pensare al mantello di degrado che l'uomo, nei secoli, gli ha cucito addosso; infatti la maggior parte dei comportamenti umani sono, purtroppo, ambientalmente devastanti e degradanti: la deforestazione, la caccia, l'edilizia selvaggia, l'inquinamento dei mari e dei laghi, l'inquinamento provocato dalle fabbriche. Tutti fenomeni questi che hanno comportato, tra l'altro, l'assottigliamento dello strato d'ozono nell'atmosfera e l'innalzamento della temperatura terrestre.

Oggi l'uomo, anche se in ritardo, sta tentando di rimediare al male fatto all'ambiente. Infatti negli ultimi 25-30 anni si è assistito ad una progressiva ecologizzazione sia nella vita politica che nel mondo produttivo. All'interno di questo processo il diritto ha avuto un ruolo fondamentale non solo attraverso la legislazione,

che ha prodotto barriere, limitazioni o incentivi legati alla tutela dell'ambiente, ma anche attraverso l'elaborazione dottrinale, che ha contribuito alla creazione di concetti nuovi come quello di "valutazione dell'impatto ambientale" e "sviluppo sostenibile".

Qualsiasi tentativo di definizione del termine "ambiente", così ampio, risulterebbe restrittivo; necessario è, quindi, ricercare una nozione giuridica. Prima delle evoluzioni normative degli ultimi anni, secondo parte della dottrina, parlare dell'ambiente unitariamente dal punto di vista giuridico era irrilevante, poiché si dava a tale parola un significato più filosofico e metagiuridico che giuridico in senso stretto. In tal senso si affermava che: "l'ambiente è un concetto relazionale ed è ciò che circonda un determinato soggetto, bene o cosa e non si presta ad una definizione unitaria".

L'obiettivo di configurare una definizione unitaria d'ambiente è dettato dall'esigenza di agevolare e promuovere, a tutti i livelli sociali, la presa di coscienza dei problemi ecologici e consentirne una più agevole risoluzione, mediante l'elaborazione di normative caratterizzate da una maggiore sistematicità.

Oggi l'attualità delle questioni ambientali, l'attenzione riservata loro, sia in ambito internazionale sia comunitario, hanno posto le premesse per superare le impostazioni pluraliste, consentendo una ricostruzione unitaria dell'ambiente.

In materia ambientale è mancato il riferimento ai dati ed alle elaborazioni dell'ecologia, cioè alla scienza che studia le condizioni di vita reali degli organismi animali e vegetali rispetto all'ambiente

in cui vivono. Un significato autonomo ed unitario della nozione ambiente e di quella relativa alla sua tutela è possibile trovarlo solo accogliendo, con tutti i limiti che ne conseguono, la prospettiva ecologica in cui l'ambiente viene inteso come equilibrio ecologico della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento e la tutela ambientale è considerata la tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati.

La normativa sull'ambiente si divide in tre principali settori: il primo relativo al paesaggio che si incentra sulla tutela dei beni ambientali paesaggistici, intesi come beni pubblici; il secondo relativo alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua, dove prevale l'aspetto ecologico; il terzo relativo all'urbanistica, dove prevale la scelta operata dall'uomo in materia di gestione del territorio.

Di particolare interesse è la spontanea adesione alla tutela dell'ambiente da parte dei privati, sia singoli che associati. I diritti delle associazioni ambientaliste in tema di partecipazione attiva e di iniziativa nella tutela dell'ambiente possono suddividersi in:

- il potere di denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza, al fine di sollecitarne l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati;
- il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale;
- il potere di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi.

Altro aspetto molto evidente della legislazione ambientale è il

suo carattere prevalentemente tecnico; dal punto di vista giuridico ciò può condurre spesso ad una sorta di etero-determinazione delle norme in materia ambientale. Infatti non è il legislatore che decide il senso della norma ma, in genere, sono i tecnici che impongono standards, parametri e limiti e finiscono per dettare essi stessi le regole di comportamento in relazione alle varie fattispecie. Tale processo solleva seri dubbi in relazione sia alla funzione legislativa che a quella giurisdizionale. Da una parte, infatti, il legislatore si lascia espropriare della propria funzione da parte dei tecnici, risultando un mero esecutore di scelte che spesso nascondono interessi contrapposti, motivazioni e pressioni come in qualsiasi ambito dell'addivenire sociale; dall'altra il giudice si trova spesso a dover ricostruire a posteriori, tentando di armonizzarle, norme molto spesso in contrasto fra loro cercando di rinvenire un'unità inesistente nella realtà legislativa.

2. Il Trattato CE e l'Ambiente

L'Ambiente, intestazione del titolo XVI e termine usato negli articoli 174, 175, 176, non è definito. Il termine ambiente lo troviamo anche in:

- art. 2 del Trattato CE «La Comunità ha il compito di promuovere... uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione

dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli stati membri»;

- l'art. 3 (k), dove le attività della Comunità includono “una politica nel settore dell'ambiente”;

- l'art. 6, che prevede che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche ed azioni comunitarie di cui all'art. 3»;

- nell'articolo 95 (ex art. 100 a), si parla di “protezione dell'ambiente”;

- il preambolo al Trattato sull'Unione Europea afferma che il progresso sociale ed economico dovrà prendere in considerazione lo sviluppo sostenibile ed essere promosso nel contesto della “protezione ambientale”;

- il Trattato agli artt. 95 e 138 parla di ambiente come ambiente di lavoro.

Quando il concetto di ambiente è stato introdotto per la prima volta nel Trattato, negli anni 1985 -1987, venne sollevato il dubbio se gli articoli 174 e 175 (ex artt. 130R e 130S) dovessero riferirsi soltanto all'ambiente naturale o a quello naturale ed umano. Ma il dubbio fu accantonato ed infatti anche nelle successive negoziazioni del Trattato non si è più cercato di dare una definizione al termine

“ambiente”.

Dalla lettura degli artt. 174 a 175 si evince che “ambiente” include l’uomo, la pianificazione urbana e del paesaggio, la gestione del suolo, la gestione dei rifiuti, delle acque e dell’uso delle risorse naturali, in particolare dell’energia. Queste nozioni comprendono praticamente tutti gli aspetti dell’ambiente, in particolare, fauna, flora e clima.

Nel 1990, prima dell’inizio delle negoziazioni del Trattato di Maastricht, le nazioni europee hanno adottato una “dichiarazione sull’ambiente” in cui si affermava che il diritto ad un ambiente sano e pulito dovesse riguardare, in particolare la qualità dell’aria, dei fiumi e dei laghi, delle acque costiere marine, la qualità del cibo e dell’acqua potabile, la protezione dall’inquinamento acustico e dalla contaminazione del suolo, la lotta all’erosione del suolo e la desertificazione, la conservazione degli habitat, la flora e la fauna, il paesaggio e gli altri elementi del patrimonio naturale.

Non si può tralasciare di ricordare che già prima del 1987, anno in cui venne introdotto il concetto di ambiente nel Trattato, esistevano vari atti di diritto derivato adottati in attuazione di alcuni programmi d’azione per l’ambiente che venivano considerati come legislazione ambientale.

Usando il concetto di ambiente in questa accezione legale, politica, economica ed ecologica, gli autori del Trattato hanno dato al termine il significato che essi stessi avevano percepito. La parola “ambiente”, dunque, ha portata generale ed include gli aspetti

economici, sociali ed etici, la conservazione del patrimonio naturale ed archeologico, l'ambiente umano come quello naturale.

Quando si parla di "ambiente" si parla di un concetto totalmente diverso da quello di "ambiente di lavoro", usato negli artt. 95 e 138, in quanto quest'ultimo è relativo alle condizioni sul luogo di lavoro, per cui la sua specificità giustifica la differenza di trattamento.

Un discorso a parte bisogna fare per l'art. 157 del Trattato; infatti in questo articolo l'ambiente viene interpretato come "condizioni generali", in quanto lo scopo di questa norma è quello di creare un clima che incoraggi cooperazione ed iniziativa dello sviluppo industriale.

In merito agli animali si ritiene che, quelli che vivono allo stato libero, fanno parte dell'ambiente naturale, per cui tutte le misure adottate per la protezione degli animali selvatici (quindi non solo quelle relative alle specie in via di estinzione) sono misure ambientali. Per quanto invece riguarda gli animali domestici bisogna ricordare che il "Trattato di Amsterdam" ha aggiunto un protocollo al Trattato CE per la piena attenzione al benessere di questi.

Dal punto di vista geografico "l'ambiente non può avere frontiere". Durante la stesura dell'Atto Unico Europeo ci sono stati tentativi per delimitare l'ambiente dal punto di vista geografico ma ciò non è stato mai e mai sarà possibile. È logico quindi che l'ambiente riguardi anche problemi al di fuori della Comunità, per questo le istituzioni comunitarie hanno adottato misure per proteggere l'ambiente anche al di là del territorio coperto dal

Trattato:

- misure per la protezione della fascia d'ozono;
- misure relative al cambiamento climatico ed alla desertificazione;
- misure relative alla protezione dell'ambiente nei paesi del terzo mondo (tutela dell'elefante africano);
- regolamentazione per la cattura delle balene, dei cuccioli di foca e degli animali da pelliccia.

Sulla base di queste considerazioni è logico che non c'è un ambiente comunitario distinguibile da un ambiente nazionale, regionale o locale. I dubbi sorti in merito alla questione se la Comunità debba gestire o meno casi di inquinamento a livello locale deve essere risolta alla luce del principio generale della sussidiarietà. Ma, contrariamente a quest'indirizzo, le disposizioni in materia di rifiuti urbani (considerata materia a carattere locale) sono state oggetto di azioni comunitarie. Le misure comunitarie in materia di ambiente devono costituire una "politica", idea che è stata introdotta dal Trattato di Maastricht nel 1993, mentre l'Atto Unico Europeo parlava solo di "azioni connesse con l'ambiente". "Politica" significa un numero coerente e consistente di azioni facenti parte di un ordinamento generale ed aventi lo scopo di raggiungere certi obiettivi"¹.

1 Sul punto cf L. KRAMER, *Manuale di Diritto Comunitario per l'Ambiente*, Giuffrè, Milano 2000.

3. Gli obiettivi Comunitari

Gli obiettivi della politica comunitaria ambientale li troviamo nell'articolo 174² e nell'articolo 2³ del Trattato, che si riferisce

2 *Articolo 174:*

1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto:

- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 300, tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

3 *Articolo 2:*

La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante

ai compiti della Comunità e prevede, tra gli altri, quello del “miglioramento della qualità dell’ambiente”. Gli obiettivi che si evincono dall’art. 174 (ex. 130R) sono:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione, sul piano internazionale, delle misure destinate a fronteggiare i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale.

Non si può stabilire una gerarchia tra gli obiettivi del Trattato, quindi sarà compito della Comunità conseguirli tutti ed in caso di conflitto tra obiettivi individuali le istituzioni comunitarie dovranno trovare la soluzione.

Sviluppo sostenibile

Il termine sviluppo sostenibile è stato introdotto dal trattato di Amsterdam senza però avere una definizione. Successivamente sviluppo sostenibile fu definito *“lo sviluppo che risponde alle necessità delle generazioni presenti senza compromettere la*

l’instaurazione di un mercato comune e di un’unione economica e monetaria e mediante l’attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell’ambiente ed il miglioramento della qualità di quest’ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze". Questa è la definizione - idea di sviluppo sostenibile che a tutt'oggi viene presa in considerazione. In questa definizione emergono due concetti fondamentali; il primo è quello di lungo periodo legato alla sostenibilità e quindi alla gestione ed alla amministrazione delle risorse, il secondo è quello di equità intergenerazionale, ovvero la necessità di assicurare alle generazioni future la possibilità di avere almeno le stesse possibilità di scelta che ha la generazione attuale. Lo sviluppo sostenibile è quindi un processo dinamico di evoluzione che permette alle future generazioni di avere pari opportunità rispetto alla generazione attuale. Lo sviluppo sostenibile implica un compromesso tra diverse dimensioni, quali la dimensione ambientale, quella sociale e quella ecologica, ovvero un approccio sistemico ed olistico alle problematiche ambientali.

Dopo il Rapporto Bruntland⁴, le politiche ambientali sono state caratterizzate dal tema dello sviluppo sostenibile. Nel 1992 la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo ha adottato l'Agenda 21⁵, documento che si propone di "promuovere

4 Il Rapporto Bruntland precisa che lo sviluppo sostenibile è «quello che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di compromettere i propri». Inoltre afferma che: «l'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo... Il concetto di sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale... e queste possono essere gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica».

5 Agenda 21 è un programma di azione a lunga durata che si pone l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e che propone un prospettiva planetaria nel perseguimento della qualità dell'ambiente e dello sviluppo. L'Agenda 21 riconosce la crescente disparità di reddito tra Paesi ricchi e Paesi poveri, il debito cre-

lo sviluppo sostenibile ed ambientalmente solido in tutti i Paesi”⁶. Il quinto programma quadro della Comunità Europea (1993) recita: «Se l’obiettivo principale della Comunità Europea per gli anni ’80 è stato quello di realizzare il mercato interno, per gli anni ’90 l’obiettivo sarà quello di realizzare una crescita sostenibile»⁷.

La strategia adottata per conseguire questo obiettivo si basa sulla trasversalità dell’ambiente che impone di orientare tutti i settori della Comunità verso il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Interessando infatti l’ambiente le componenti ecologiche, economiche e sociali ne deriva la necessità che le problematiche ambientali coinvolgano orizzontalmente tutti i settori della gestione pubblica. La pianificazione ambientale ha seguito l’evoluzione delle politiche comunitarie; ad una prima generazione di Piani che avevano come obiettivo la protezione contro i danni emergenti o prevedibili, nonché la gestione di danni in atto, seguono tra gli anni ’70 - ’80, Piani miranti alla prevenzione e previsione del danno. Negli ultimi vent’anni alla base dei Piani, così come nelle politiche, è

scente di questi ultimi e l’inaccettabile differenza di accesso alle risorse naturali tra nord e sud del mondo. L’ultimo grande summit di verifica del rispetto degli accordi precedenti fu la Conferenza ONU sui mutamenti climatici – Kyoto 1997. In questa sede è stato sottoscritto un Protocollo che impegnava i Paesi industrializzati e quelli ad economia in transizione (i Paesi dell’est europeo) a ridurre complessivamente del 8% le principali emissioni di gas capaci di alterare l’effetto serra naturale del nostro pianeta entro il 2010.

6 ⁶ G. GARAGUSO - S. MARCHISIO, *Rio 1992: vertice per le terra. Atti della Conferenza Mondiale sull’ambiente e lo sviluppo*, Franco Angeli Editore, Milano 1993.

7 ⁷ COMUNITÀ EUROPEA, *Quinto programma quadro per l’ambiente, per uno sviluppo durevole e sostenibile*, pubblicato sulla G.U. delle Comunità Europee del 17/5/93.

sempre più evidente l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile all'interno del Trattato comporta un impegno molto attento delle risorse naturali al fine di tenere in considerazione gli interessi economici ed ambientali attuali così come quelli delle generazioni future. Dal punto di vista giuridico il contenuto di questo concetto è molto vago, in quanto nessuno può conoscere l'impatto delle attuali misure sulle future generazioni. Oggi la nozione di sostenibile è molto di moda, infatti la troviamo in termini come: il trasporto sostenibile, turismo sostenibile, energia sostenibile, senza che questi abbiano preciso contenuto né legale né di altro tipo.

Salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente.

Rientrano in questo obiettivo tutte le misure volte a proteggere, conservare e migliorare la qualità dell'ambiente e che comportano l'attuazione di quei programmi atti a correggere l'inquinamento esistente o a prevenirlo e di quelle misure generali per migliorare lo stato dell'ambiente. Programmi e misure che possono assumere la forma di campagne di informazione, ricerca, educazione e misure di carattere amministrativo o promozione di tecnologie pulite.

Protezione della salute umana

Le misure volte a proteggere o migliorare la qualità dell'ambiente contribuiscono implicitamente a proteggere la salute umana. Infatti le misure comunitarie ex artt. 152 (salute pubblica), 153 (protezione dei consumatori), 95 (misure di mercato interno volte a proteggere

la salute e la sicurezza del consumatore) vanno sicuramente a contribuire anche alla protezione della salute umana. Bisogna, però, far notare che numerose direttive, tese alla protezione dell'uomo e dell'ambiente, tendono maggiormente alla protezione del primo ed in misura minore a quella del secondo⁸

Promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere problemi dell'ambiente a livello regionale mondiale

Questo obiettivo, inserito nel Trattato di Maastricht nel 1993, chiarisce che l'azione comunitaria può avere effetti anche al di fuori della Comunità. Infatti, fin dall'inizio della sua politica ambientale, la Comunità ha promosso l'adozione di misure internazionali in materie ambientali a carattere mondiale o regionale: come le azioni per il Mediterraneo, il Mare del Nord, il Mar Baltico, il Reno ed il Danubio.

Elevato livello di protezione

Fra le innovazioni dell'Atto Unico Europeo fondamentale è l'introduzione del principio di "un elevato livello di protezione", secondo cui la Commissione nelle sue proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori assume come base un "livello di protezione elevato". Infatti, l'articolo 95 nella versione del Trattato di Amsterdam dichiara che la Commissione,

8 L'esempio più evidente è fornito dalla direttiva 67/548 sulla classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose (1967) GUCE L. 196/1. Altro esempio potrebbe essere il divieto di uso di nickel nei gioielli a causa degli effetti allergici sugli esseri umani dir. 94/27 (1994) GUCE L. 188/1.

nelle sue proposte concernenti la protezione ambientale, “ si basa su un livello di protezione elevato tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici”.

Anche il Parlamento Europeo ed il Consiglio, nell’ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo .

Nell’articolo 2 del Trattato CE, infatti, la Comunità ha il compito di promuovere “un elevato livello di protezione dell’ambiente e il miglioramento di quest’ultimo”. Questa definizione va a riprendere quanto affermato dall’articolo 174 e cioè: “ La politica della Comunità in materie ambientali mira ad un livello elevato di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità”. Bisogna precisare che nessun articolo definisce il “livello elevato di protezione” e, certamente, non sarà il più elevato che si potrebbe pensare; probabilmente può essere determinato considerando gli standards ambientali di quei Paesi che normalmente puntano a standards elevati, come Danimarca, Olanda, Germania, Svezia, Finlandia e Austria. Inoltre il Trattato di Amsterdam ha indicato molto esplicitamente che l’obiettivo del raggiungimento di un livello alto di protezione ambientale è obiettivo di tutte le politiche comunitarie, non solo di quella ambientale e di tutte le istituzioni comunitarie, non solo della Commissione.

La politica ambientale comunitaria non deve essere affidata al caso e alle improvvisazioni. Essa deve basarsi, infatti, come richiede l’attuale articolo 174, su:

- i dati scientifici e tecnici disponibili;
- le condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità;
- i vantaggi e gli oneri che possano risultare dall'azione o dall'assenza di azione;
- lo sviluppo socio-economico della Comunità nel suo insieme e lo sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

Il livello elevato di protezione deve essere raggiunto dalla Comunità nel suo insieme e non dai singoli Stati membri, ma un livello di protezione ambientale elevato a livello comunitario deve prendere in considerazione la diversità delle situazioni nei diversi stati della Comunità. Da ciò si evince anche che funzione essenziale della politica comunitaria è quella di permettere che uno Stato membro, non in linea con gli obiettivi comunitari, possa recuperare. È implicito che il livello elevato di protezione non può essere considerato come un principio esecutivo in quanto nessuno può affermare davanti alla Corte di Giustizia che una singola misura non tenda ad un livello di protezione elevato⁹.

Anche a livello comunitario (a seguito del V programma CE per l'ambiente, che ha fatto proprio il termine "sviluppo sostenibile") trova applicazione il principio della interdipendenza tra ambiente e sviluppo o della necessità di collegamento delle misure di protezione dell'ambiente con l'esigenza dello sviluppo.

9 Si veda il caso C. 233/94 Germania c. Parlamento e Consiglio (1997), *Raccolta*, I, 2405 riguardante un caso di protezione dei consumatori, che richiede un elevato livello di protezione.

La Comunità esplicitamente riconosce l'esistenza del principio di cooperazione internazionale in materia ambientale, che è espressione di una norma di diritto internazionale consuetudinario. Essa mira ad ottenere un livello di protezione elevato tenendo conto delle diverse realtà presenti nei singoli Stati membri. Le modalità del raggiungimento di questo elevato livello di tutela devono seguire i procedimenti e le competenze fissate nell'articolo 175 (ex 130 S) e soprattutto devono rispettare il principio di sussidiarietà, divenuto principio generale dell'azione comunitaria. Inoltre, ai sensi dell'articolo 176, le misure di protezione decise in virtù dell'articolo 175 non impediscono il mantenimento o la fissazione ex novo di misure di protezione rinforzate da parte di ciascuno Stato; tali misure - che devono essere notificate alla Commissione - devono essere compatibili con il Trattato; se ne ricava quindi il principio della "maggiore protezione compatibile". Il principio tenta di dare una soluzione al contrasto tra il livello comunitario di tutela ambientale e gli svariati interventi statali; l'obbligo di compatibilità con il Trattato permette però solo quelle misure più restrittive che non limitino le libertà garantite dal Trattato stesso.

In conclusione le istituzioni comunitarie dovranno tener conto dell'obiettivo dell'elevato livello di tutela ambientale in modo molto più serio di quanto hanno fatto finora.

La connessione tra l'esigenza di un elevato livello di protezione nella politica comunitaria e la possibilità per gli Stati membri di entrare in gioco quando ritengono che vi sia bisogno di maggior

protezione, rispecchia il principio fondamentale alla base del Trattato sull'Unione Europea e, quindi, del Trattato CE: **“l'ambiente non deve restare senza protezione”**. Quindi se la Comunità non è in grado di garantirla, questa non può impedire agli Stati membri di agire attivamente per perseguire questo obiettivo.

4. Disciplina comunitaria e legislazioni interne

Ampi, numerosi e vari sono i settori contemplati dalla politica ambientale comunitaria, che presenta interessanti e frequenti connessioni con altre politiche comuni e con un considerevole numero di provvedimenti degli Stati membri. Negli ultimi decenni la politica ambientale della Comunità Europea si è venuta maggiormente a sviluppare. Quando nel 1986, per integrare le regole ed i diritti fissati nei Trattati fondamentali della Comunità, venne adottato l'Atto Unico Europeo, fu introdotto un titolo appositamente dedicato alla tutela dell'ambiente per colmare il vuoto scaturente dall'inesistenza, nel Trattato di Roma nel 1957, di un qualunque accenno alla materia ambientale. Da qualche decennio, fortunatamente, l'esigenza di protezione ambientale è divenuta una componente propria delle politiche della Comunità. L'ambiente, grazie ad elementi di riferimento e di coordinamento intersettoriale, viene posto al centro di una serie di azioni. Si è costituito così un corpus iuris di spessore notevole, che consente alle iniziative della Comunità europea di acquisire rilevanza in ogni campo tra cui quello agricolo, quello relativo alla difesa della

salute dell'uomo ed anche quello della conservazione delle risorse naturali.

Una materia così ampia, come la tutela ambientale, necessita di essere armonizzata con il perseguimento di un duplice obiettivo:

- seguire il principio della protezione ecologica globale per realizzare un riordino della materia;
- evitare, all'interno del funzionamento del Mercato Comune, le distorsioni attraverso il ravvicinamento delle politiche di settore.

Ovviamente le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative delle nazioni comunitarie in tema di ambiente, che hanno un'incidenza immediata sul Mercato Comune, devono essere rese compatibili attraverso alcune direttive del Consiglio, su proposta della Commissione, ai sensi dell'articolo 95 del trattato, ed adottate con voto unanime. In questo modo tutte le disparità e le distorsioni, eventualmente presenti, vengono direttamente eliminate. È chiaro che la disciplina comunitaria in materia ambientale è certamente cospicua; numerosi sono i provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie ma, a questi, bisogna certamente aggiungere l'enorme mole di norme sulla materia ambientale, emanata negli ultimi anni dagli Stati membri e sottoposta costantemente a verifiche e coordinamento per l'armonizzazione ed il ravvicinamento con la normativa a livello comunitario. Gli sforzi dei singoli Stati devono essere tutti indirizzati e finalizzati all'assunzione di nuovo atteggiamento, cioè quello di trascurare gli aspetti quantitativi del progresso per privilegiare quelli qualitativi.

Nei primi programmi d'azione comunitari si precisava che: «il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e l'utilizzazione, quanto più parsimoniosa possibile, delle risorse naturali offerte dall'ambiente costituiscono uno dei compiti essenziali della Comunità economica europea ed una politica ambientale comunitaria può contribuire all'assolvimento di tale compito» e che: «è necessario evitare che gli Stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche nella Comunità». In verità, la Comunità Europea è da tempo il principale soggetto delle politiche ambientali degli Stati membri. La dimensione comunitaria è fondamentale in quanto in numerosi settori d'interesse ambientale la Comunità riesce a porsi come un "importante intermediario" tra il quadro nazionale, molto spesso troppo limitato, ed il quadro mondiale, che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante.

Allo scopo di attuare iniziative dirette alla tutela ed alla preservazione dell'ambiente sono emanati regolamenti, decisioni e direttive. Tali strumenti attestano l'impegno della Comunità nel realizzare il ravvicinamento delle disposizioni nazionali. Si aggiungono oltretutto a questi atti molte risoluzioni e raccomandazioni; le prime emanate dal Consiglio e dal Parlamento Europeo, le seconde invece dalla Commissione. La sollecitazione per un intervento più concreto in materia ambientale è costituita dalle interrogazioni presentate dal Parlamento Europeo sulla base delle istanze di singoli cittadini o gruppi che compiono la segnalazione di evidenti fenomeni di degrado che si producono nella realtà a

loro più vicina, ed è per questo che si richiede un tipo di disciplina certamente più rigido riguardo alla tutela ecologica.

Ovviamente, affinché si possa avere una politica comunitaria dell'ambiente soddisfacente ed affinché si assumano strumenti efficaci, deve essere attuata, all'interno di ogni Stato, una politica che esprima la volontà di ciascuno di essi di dare una soluzione unitaria ai vari problemi. Esiste logicamente la necessità dell'attuazione delle direttive comunitarie nei singoli Stati membri e di una corretta integrazione delle politiche comunitarie per il miglioramento della vita dell'uomo da un punto di vista occupazionale, socio-economico, educativo ed informativo ambientale. Il programma di azione formulato dalla Comunità prevede, ovviamente, anche la necessità che si svolga un'azione preventiva, certamente più economica rispetto a quella di tamponamento, volta ad eliminare le conseguenze prodottesi.

Normalmente, chi vuole esaminare l'attività svolta dalla CE sotto il profilo prettamente giuridico si pone un quesito, cioè come possa realizzarsi una coerente individuazione delle competenze comunitarie in materia di risorse naturali e tutela dell'ambiente.

Molto spesso nella trattazione della tutela dell'ambiente viene in rilievo l'aspetto economico, che si sostanzia nell'imputazione all'inquinatore dei costi e nella preventiva definizione degli stessi; altre volte invece si avverte l'esigenza di realizzare un adeguamento del progresso tecnico scientifico, stabilendo i criteri cui devono attenersi tutti gli Stati per approntare, secondo una procedura ad

hoc, discipline nazionali sufficientemente valide.

Concludendo, possiamo affermare che, anche se il compito può essere arduo ed i problemi molteplici e complessi, l'azione combinata della Comunità e dei singoli Stati membri non potrà che migliorare l'attuale situazione di degrado in cui versa oggi l'ambiente naturale. L'azione a livello comunitario, quindi, rientra nella responsabilità che la Comunità ha nei confronti dei propri cittadini e del resto del mondo.

5. I principi della politica ambientale europea

Tra i principi fondamentali troviamo quelli della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e della responsabilità ovverosia chi inquina paga.

Inoltre il ruolo dell'azione comunitaria in materia ambientale si ispira alla logica dell'integrazione con le altre politiche comunitarie e con le legislazioni nazionali, per questo fondamentale è il principio di sussidiarietà, in base al quale la Comunità si attiva solo quando il livello di protezione, che può essere garantito dagli Stati membri, è inferiore a quello che la Comunità è in grado di garantire. La ricerca dei principi generali su cui si sviluppa la politica ambientale comunitaria deve basarsi non solo sugli articoli del Trattato ma anche sui programmi di azione comunitari e deve confrontarsi con gli altri atti di diritto internazionale, siano essi dichiarazioni non

vincolanti, convenzioni o trattati, consuetudini internazionali e principi generali del diritto internazionale.

Il principio di sussidiarietà

Tale principio, che ha trovato la sua formulazione originariamente proprio in materia ambientale, è ormai diventato un principio generale dell'azione comunitaria; infatti, secondo l'articolo 5, introdotto dal Trattato di Maastricht, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, la Comunità interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in maniera sufficiente da parte degli Stati membri e, in ragione delle dimensioni e degli effetti dell'azione prevista, possono essere realizzati meglio a livello comunitario. Il principio di sussidiarietà postula che le azioni siano realizzate a livello territoriale più appropriato; tale principio deve essere inteso come una garanzia per gli Stati membri che gli interventi comunitari, nelle materie non di competenza esclusiva della Comunità, saranno effettuati solo se sarà preferibile il livello comunitario, rimandando poi alla Corte di Giustizia il compito non facile di fissare dei criteri di lettura del principio.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha aggiunto, come allegato al Trattato CE, un "protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità", dove in 13 punti sono elencate alcune regole sui due principi. L'esempio migliore dell'applicazione pratica del principio di sussidiarietà è offerto dalla discussione sulla direttiva 96/61 tenutasi in seno al Comitato Economico e Sociale.

Questa istituzione ha discusso i pro e i contro della fissazione di valori limite di emissione comunitari per le installazioni industriali. Il Comitato ha dichiarato: «il principio di sussidiarietà, se interpretato correttamente, non è incompatibile con la creazione di valori limite a livello europeo. Il livello elevato di protezione richiamato dal Trattato CE può essere ottenuto solo attraverso la fissazione di valori limiti a livello europeo».

Non bisogna tralasciare che esiste un grande divario tra le politiche ambientali dei singoli Stati membri. Infatti paesi come la Danimarca, l'Olanda, l'Austria e la Germania sono molto più convinti della necessità di misure di protezione ambientale di altri, quali Grecia, Spagna e Italia. L'atteggiamento a livello nazionale è influenzato dall'opinione pubblica e dall'importanza quotidiana data al problema dell'ambiente. In alcuni Stati membri spesso la protezione ambientale consiste solo nella trasposizione di misure comunitarie.

Per questo l'azione a livello comunitario è spesso un modo per garantire che misure idonee vengano adottate in tutti gli Stati membri. Se, al contrario, l'azione fosse lasciata ai singoli paesi, questa garanzia verrebbe a mancare e, ammesso anche che tutti adottassero misure ambientali, i concetti, i contenuti e i tempi raramente coinciderebbero. Quando gli Stati adottano misure in momenti diversi, sorge il pericolo per la Comunità di squilibri e ostacoli al commercio.

Per questo, in questi casi, gli obiettivi dell'articolo 174 devono

essere raggiunti più velocemente ed in maniera più efficace dalla Comunità e per l'intera Comunità. Bisogna, inoltre, tener presente che per alcuni Stati è difficile e quasi impossibile applicare misure atte a garantire la protezione dell'ambiente, perché queste misure sono considerate come ostacolo allo sviluppo economico del paese.

Per l'applicazione del "principio di sussidiarietà" si dovrà vedere ogni caso nello specifico, analizzare tutte le circostanze e stabilire se per raggiungere gli obiettivi ambientali della Comunità sia meglio prendere misure a livello comunitario o meno. Logicamente devono essere prese in considerazione tutte le differenze esistenti fra le varie legislazioni ambientali nazionali, la differente coscienza ambientale, le diverse infrastrutture ambientali, il rischio che le misure di protezione nazionali possono essere formulate in modo diverso, il pericolo di delocalizzazione delle imprese industriali verso paesi aventi standards ambientali inferiori, il possibile impatto sul commercio ed il potenziale mutamento delle posizioni competitive all'interno della Comunità e verso paesi extra comunitari¹⁰.

Sevenster enumera una serie di ragioni per le quali misure di carattere ambientale possono essere prese meglio a livello comunitario che nazionale:

- l'azione comunitaria è, da un punto di vista amministrativo, più efficace;
- il problema ambientale ha natura transfrontaliera;

10 Cf L. KRAMER, *Manuale di Diritto Comunitario per l'Ambiente*, 35-40.

- esistono effetti “ spillover “ causati dal problema;
- alcuni Stati membri non intraprendono azioni per risolvere specifici problemi;
- le differenze fra gli standards nazionali portano cambiamenti e investimenti importanti o ad un abbassamento della qualità di vita;
- le differenze nazionali possono ostacolare il commercio o creare distorsioni della concorrenza;
- il coordinamento delle attività nazionali può portare vantaggi ad economie di scala;
- i problemi ambientali di carattere globale richiedono un ampio coordinamento a livello comunitario e internazionale;
- è necessario proteggere il patrimonio comunitario;
- l'azione comunitaria garantisce una migliore salvaguardia rispetto al livello di protezione garantito dai singoli Stati.

Con riferimento all'ultimo criterio (10), va sottolineato che il fatto che uno o più Stati membri abbiano già adottato misure su un problema ambientale specifico non è un motivo valido per argomentare che le iniziative comunitarie non sono necessarie per ragioni di sussidiarietà.

Dal punto di vista giuridico, la politica ambientale non è influenzata in modo significativo dal dibattito sulla sussidiarietà, dal momento che lo stato dell'ambiente va peggiorando anziché migliorare.

Il principio di prossimità e il principio di autosufficienza

Al principio di sussidiarietà corrisponde il **principio di prossimità**, enunciato nella direttiva 91/156/CEE, relativa allo smaltimento e alla eliminazione dei rifiuti¹¹, secondo cui la raccolta, il trattamento e l'eliminazione dei rifiuti devono avvenire essenzialmente a livello locale, per limitare così il movimento dei rifiuti (il principio deriva dalla Convenzione di Basilea sul controllo del movimento transfrontaliero dei rifiuti pericolosi).

Collegato al principio di prossimità è il **principio di autosufficienza**, tale principio non ha trovato espressione nel Trattato ma può considerarsi connesso ai principi di sussidiarietà e prossimità ed anche a quello di partecipazione, che, come cita la dichiarazione di Rio, è "Il miglior modo di trattare le questioni ambientali, è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, al livello più adatto".

Il principio di integrazione

Altro principio fondamentale a cui si ispira l'intervento comunitario in materia ambientale è il **principio di integrazione**. Tale principio è collegato con il principio dello sviluppo sostenibile e del bilanciamento per cui le esigenze connesse con la protezione dell'ambiente devono essere prese in considerazione appena possibile ed integrate nell'attuazione delle politiche economiche

11 La direttiva in parola (in G.U.C.E.; L 78 del 26 marzo 1991) sostituisce la direttiva quadro in materia di rifiuti n. 75/442 del 15 luglio 1975 (in G.U.C.E., L 194 del 25 luglio 1975).

e settoriali. Il principio di integrazione, nato come principio guida dell'azione comunitaria ambientale ed elevato dal Trattato di Amsterdam a principio-obiettivo della comunità, trova ora ulteriore legittimazione nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Posizione altrettanto rilevante è quella dei principi di precauzione e dell'azione preventiva.

Il principio dell'azione preventiva

Tale principio impone un'efficace azione di tutela dell'ambiente per evitare la creazione di inquinamenti piuttosto che eliminarne successivamente gli effetti. Quindi il principio dell'azione preventiva riveste un'importanza fondamentale in ogni politica ambientale efficace, perché permette di intraprendere azioni con anticipo rispetto all'aggravarsi dei problemi. Quindi questo tipo di azione non è inteso come un'azione riparatrice di un danno già avvenuto, ma prevede l'adozione di misure per prevenire ogni possibile danno o deterioramento. Il principio ha notevoli risvolti economici, in quanto è molto più costoso riparare un danno (se è possibile la bonifica completa) piuttosto che evitarlo.

Il principio di precauzione

Questo principio comporta invece interventi anche in assenza di certezze scientifiche e prove sufficienti che dimostrino l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti del degrado

ambientale¹².

A livello comunitario i principi conoscono sempre più numerose applicazioni di carattere generale. A livello internazionale la dichiarazione di Rio ha fissato l'obbligo di immediata comunicazione delle emergenze e dei disastri ambientali; a questo obbligo si ricollega il **principio di necessità dell'informazione**, formulato nel V programma d'azione comunitario e di cui sono espressione numerose direttive e, in particolare, il regolamento sull'Agenzia Europea dell'ambiente¹³.

12 Tale principio è enunciato anche nella dichiarazione di Rio al principio n° 15 : «in caso di rischio di danni gravi e irreparabili, l'assenza di certezze scientifiche assolute non deve servire di pretesto per ritardare l'adozione di misure effettive per prevenire le degradazione dell'ambiente».

13 Regolamento CEE n° 1210/90: l'Agenzia Europea dell'ambiente svolge funzioni limitate all'informazione e al monitoraggio in materia ambientale, non configurandosi così come un'Agenzia esercente funzioni di regolamentazione. L'Agenzia, in particolare, deve perseguire l'obbiettivo di fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni oggettive attendibili e comparabili a livello europeo sullo stato dell' ambiente, che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione e il miglioramento dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico. Essa, inoltre, deve fornire il supporto tecnico-scientifico necessario a tal fine. Per raggiungere questo obbiettivo, l'agenzia deve svolgere differenti e rilevanti compiti:

- istituire, in collaborazione con gli Stati membri, e coordinare la rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale;
- fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni obbiettive necessarie alla formulazione e all'attuazione di politiche efficaci di protezione dell'ambiente;
- fornire, in particolare, alla Commissione l'informazione tecnico-scientifica a essa necessaria nei suoi compiti di individuazione, preparazione e attuazione delle azioni e della legislazione in materia ambientale;
- registrare, sistematizzare e valutare i dati sullo stato dell'ambiente, redigere relazioni di esperti, fornire criteri di valutazioni uniformi da applicare negli Stati membri;
- contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati ambientali a livello europeo

Principio di correzione alla fonte dei danni all'ambiente

Collegato al principio della prevenzione è il **principio di correzione alla fonte dei danni all'ambiente**. Questo principio ha una valenza anche preventiva, infatti il suo operare deve essere inteso per ridurre e possibilmente prevenire il danno ambientale, eliminando anche la fonte di esso. Questo principio è stato inserito nel Trattato del 1987 e successivamente modificato.

Il fine è quello di contrastare il danno ambientale il più presto possibile, per evitare che i suoi effetti siano irreparabili; per questo motivo è strettamente legato ai principi di prevenzione e precauzione. È però difficile individuare misure che possono eliminare il danno creato alla fonte; infatti, ad esempio, il danno creato dalle automobili (inquinamento acustico ed inquinamento

e, se necessario, promuovere una maggiore armonizzazione dei metodi di misurazione;

- promuovere l'integrazione delle informazioni ambientali europee nei programmi internazionali di sorveglianza dell'ambiente;
- assicurare un'ampia diffusione di informazioni attendibili sull'ambiente e pubblicare ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente;
- stimolare lo sviluppo e l'applicazione delle tecniche di previsione ambientale;
- stimolare lo sviluppo di metodi per valutare il costo dei danni all'ambiente e i costi delle politiche di prevenzione, di protezione e di risanamento dell'ambiente;
- stimolare lo scambio di informazioni sulle migliori tecnologie disponibili per prevenire o ridurre i danni all'ambiente;
- cooperare con gli altri organismi e programmi comunitari.

L'Agenzia svolge, come si è visto, esclusivamente funzioni di informazione in materia ambientale, non essendo dotata di poteri diretti di intervento, di controllo e di sanzione. È, tuttavia, prevista dal regolamento la possibilità, dopo un periodo di sperimentazione della durata di due anni di procedere ad una revisione ed espansione dei compiti dell'Agenzia stessa).

atmosferico), per essere eliminato alla fonte, comporterebbe l'abolizione delle automobili o l'assoluta priorità al trasporto pubblico, con tutte le conseguenze possibili sulla pianificazione urbanistica e del territorio e sulla scelta del luogo di lavoro.

Sevenster è dell'idea che, secondo questo principio, la Comunità dovrebbe, come priorità, adottare standards di emissione piuttosto che di qualità (obiettivi di qualità). Questa tesi, tuttavia, non tiene né conto del fatto che tutte le attività umane hanno effetti sull'ambiente né del fatto che questo ha una sua capacità auto-rigeneratrice. La capacità auto-rigeneratrice dell'ambiente renderebbe inutile l'introduzione di standards di emissione se gli standards di qualità fossero mantenuti ad un livello così basso da non superare la capacità di auto-rigenerazione dell'ambiente e non fossero, invece, solo usati come metodo per disperdere più efficacemente gli agenti inquinanti nell'ambiente.

L'elemento decisivo a favore degli standards di emissione è che quelli di qualità non possono essere, o non sono, strettamente controllati. Il controllo del loro rispetto richiederebbe un tale sforzo, da parte delle amministrazioni locali, da renderli inefficaci nella maggior parte dei casi.

Dal 1987 non c'è stata la tendenza all'aumento dell'uso di standards di emissione e gli standards di qualità non sono stati usati più di quelli di emissione. Nella maggior parte dei casi, in particolare per le installazioni, la Comunità propende per l'uso di standards di qualità; l'esempio migliore è dato dalla direttiva 96/61

sulla prevenzione ed il controllo integrato dell'inquinamento¹⁴. È importante dire che le proposte della Commissione al Consiglio e le misure comunitarie non sembrano essere state minimamente influenzate da questo principio.

Il principio chi inquina paga

Da ultimo, e più importante, è **il principio chi inquina paga**. Tale principio è fondato sulla logica dell'imputazione di responsabilità per i danni causati da interventi inquinanti. In base a tale principio: «l'addebito dei costi destinati alla protezione dell'ambiente a chi causa l'inquinamento incita quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività, ed a ricercare prodotti e tecnologie meno inquinanti». In questo modo il costo che la collettività dovrebbe sopportare in termini di maggiore grado di inquinamento viene "internazionalizzato", entra cioè a far parte dei costi dell'impresa. Finalità ultima perseguita dalla Comunità nell'applicazione di questo principio è quella di risolvere due problemi:

1) ridurre l'ammontare dell'imposizione fiscale per l'ambiente che grava su tutti i cittadini;

2) garantire la concorrenza delle imprese sul mercato tassando in eguale misura identiche produzioni inquinanti.

Gli strumenti attraverso i quali il principio viene applicato sono di due tipi:

- regole di qualità che vengono rapportate al rispetto di standards

14 Dir. 96/61 (1996) GUCE L. 257/26.

di inquinamento e di livello di massima accettabilità delle emissioni inquinanti;

- strumenti economici-finanziari, come tasse o sussidi. Con le prime si intende stabilire un prezzo per le risorse ambientali nei processi produttivi in modo da scoraggiarne l'abuso, con i secondi si vuole incentivare l'adozione di tecnologie antinquinanti nei processi produttivi.

Il principio chi inquina paga, introdotto dall'Atto Unico Europeo del 1987, esisteva a livello comunitario già nel 1973¹⁵; tale principio, come ogni altro concetto comunitario, deve essere interpretato in maniera autonoma nel quadro del diritto comunitario, senza ricorrere ad interpretazioni nazionali.

In sostanza il principio stabilisce che i costi dovuti dal deterioramento dell'ambiente, il danno da inquinamento ed i costi delle bonifiche non dovrebbero essere sostenute dalla società, attraverso le imposte ma da chi ha causato il danno. Per questo motivo non devono essere concessi aiuti statali per pagare i costi delle bonifiche perché, così facendo, è il contribuente il soggetto che si accolla il costo per rimediare al danno provocato all'ambiente e non il vero responsabile.

La pratica comunitaria è lontana da questa rigorosa interpretazione, in quanto il principio chi inquina paga è caratterizzato da numerose deroghe ed eccezioni. La Commissione

¹⁵ Nel 1975 il Consiglio ha adottato la raccomandazione 75/436, nella quale viene discusso questo principio.

ha infatti accettato che gli operatori economici, in particolare le imprese, possano ricevere aiuti di stato. Stessa cosa vale per gli aiuti che la Comunità dà agli Stati membri in base ai Fondi Strutturali o al Fondo di Coesione, che spesso contribuiscono ai costi della riparazione dei danni all'ambiente.

Quindi si evince che né le misure comunitarie né tanto meno quelle nazionali vogliono effettivamente che chi inquina paghi per il danno causato, infatti la bonifica dell'ambiente viene vista come un compito delle autorità pubbliche a prescindere dal fatto che il soggetto inquinatore sia un soggetto diverso identificato o meno. In alcuni casi l'identificazione del soggetto "inquinatore" è impossibile, ad esempio : contaminazione delle acque sotterranee o costiere, deforestazione, desertificazione, cambiamento climatico, inquinamento urbano e molte altre forme di inquinamento dovute prevalentemente ad attività svolte in passato. Logicamente in questi casi le autorità pubbliche sono le sole che possono assicurare la bonifica.

Con riguardo alle nuove emissioni e scarichi nell'ambiente, l'applicazione del principio chi inquina paga dovrebbe suggerire che per ogni immissione (di inquinanti) nell'ambiente sia riscosso un prezzo e che all'aumento delle sostanze emesse o scaricate o all'aumento dell'uso delle risorse naturali dell'ambiente corrisponda un aumento di questo. Con questo metodo si avrebbe un sistema di tasse ed imposte ecologiche sia a livello comunitario che nazionale, tale sistema però non è stato istituito dalla Comunità mentre solo

alcuni Stati lo hanno realizzato in maniera parziale. A tutt'oggi la politica comunitaria si fonda sul principio secondo cui tutte le emissioni nell'ambiente, che non sono espressamente proibite, sono autorizzate.

Sulla base delle disposizioni comunitarie, ed in particolare in virtù dell'art.174, è stato possibile introdurre una responsabilità del produttore; il classico esempio è l'organizzazione di un sistema per cui i veicoli da rottamare siano ripresi e finanziati dai produttori per rendere il proprio settore responsabile per il deterioramento ambientale.

Gli obiettivi della politica ambientale comunitaria dovranno poi essere tenuti in conto nel contesto delle altre politiche. Poiché l'esigenza dell'integrazione è un principio e non una disposizione obbligatoria, sarebbe esagerato pretendere che ogni misura presa nell'area delle "altre politiche comunitarie" debba osservare tale principio; per questo le istituzioni comunitarie hanno ampia discrezionalità nel metterlo in pratica.

6. Mercato comune e protezione ambientale

Gli obiettivi comunitari per la protezione ambientale vanno ad interagire con tutti gli altri obiettivi scaturenti dalle altre politiche comunitarie.

L'obiettivo del mercato comune e quello della protezione ambientale necessitano di meccanismi per il loro coordinamento e

la loro integrazione. Si possono individuare due tipi di meccanismi che possono eliminare le incompatibilità tra la liberalizzazione del commercio e la protezione ambientale:

a) l'armonizzazione degli standards ambientali ad opera della Comunità;

b) l'introduzione a livello nazionale di misure ambientali di vario tipo (compresi gli strumenti c.d. economici), nel rispetto delle norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci ed al sistema concorrenziale stabilito dallo stesso, incluse le eccezioni esplicite ed implicite per le politiche ambientali a livello nazionale.

Nel settore ambientale, dunque, l'uso a livello nazionale di strumenti di regolamentazione, di divieti di utilizzazione o commercializzazione di determinati prodotti, così come l'uso di strumenti economici come gli aiuti di stato, le tasse per la protezione ambientale o le misure parafiscali, è severamente limitato dalle regole dettate dal Trattato e dalla legislazione comunitaria secondaria.

Oggi ogni azione a livello nazionale deve essere vista sotto due aspetti:

- l'effetto che tale azione può avere sul commercio o sulla concorrenza all'interno del mercato comune;
- l'effetto positivo che la stessa misura può avere sulla qualità dell'ambiente.

Come è facilmente intuibile, la libera circolazione delle merci, come obiettivo fondamentale ed originario della Comunità europea, comporta numerose restrizioni alle possibili misure nazionali a tutela dell'ambiente. Tuttavia, lo stesso Trattato fornisce la possibilità di adottare una misura nazionale a protezione dell'ambiente, che deroghi al principio della libera circolazione delle merci; ma, soprattutto, la Corte di Giustizia della Comunità europea ha incrementato l'importanza della tutela ambientale anche a scapito della libera circolazione delle merci, estendendo a tale settore la fondamentale giurisprudenza *Cassis de Dijon*¹⁶.

L'articolo 28 del Trattato vieta: «fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il divieto copre così qualsiasi misura che restringa in tutto o in parte l'importazione di beni, incluso il solo transito in uno degli Stati membri.

16 Sentenza del 20 febbraio 1979, con n. 120/78, in raccolta 1979, 649 ss. Secondo tale pronuncia, in assenza di una normativa comune o armonizzata a livello comunitario, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, derivanti dalla disparità delle legislazioni interne, risultano giustificabili laddove «tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Da ciò il principio, tratto dalla Commissione (comunicazione in G.U.C.E., C 256 del 3 ottobre 1980), secondo cui tutti i prodotti legalmente fabbricati e venduti in uno Stato membro devono in via di principio essere ammessi sul mercato di tutti gli altri Stati membri, salvo che a ciò ostino esigenze imperative, tra cui quelle inerenti alla «pubblica sanità, tutela del consumatore e dell'ambiente, correttezza delle transazioni ecc.».

Quindi, ogni divieto o restrizione all'importazione per determinati beni, parte di beni o ingredienti, costituisce una violazione dell'articolo 28, a meno che non sia giustificata a norma dell'art. 30 o dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Proprio grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia è stato possibile introdurre divieti e restrizioni alle importazioni per motivi ecologici¹⁷.

Assai più difficile è riconoscere quando ci si trovi in presenza di una "misura di effetto equivalente" ad una restrizione quantitativa delle importazioni.

Fino ad ora, la giurisprudenza della Corte ha adottato due approcci diversi: l'uno basato sul principio tradizionale del trattamento nazionale, per cui tutte le misure nazionali sono legittime se applicate senza discriminazioni a prodotti nazionali e non; l'altro, più moderno, che coprirebbe tutte le misure che colpiscono il commercio intracomunitario, non importa se discriminando tra prodotti nazionali e prodotti importati.

Complementare all'art 28 è l'art. 29, con la differenza che quest'articolo si riferisce a restrizioni quantitative (o misure equivalenti) alle esportazioni.

Varie sono le ragioni che spingono uno Stato ad adottare misure restrittive alle esportazioni e tra queste rientrano le ragioni di natura ambientale.

17 Causa 302/86 Commissione Danimarca (1988) Racc. 4607 e Causa C-2/90 Commissione c. Belgio (1992) Racc. I-4431.

Le motivazioni ambientali richiamate più spesso dagli Stati membri che hanno adottato questo tipo di misure sono la necessaria protezione delle risorse naturali nazionali e la protezione dell'ambiente dello Stato importatore.

In relazione all'art 29, la Corte di Giustizia della Comunità Europea ha costantemente applicato il principio della non discriminazione, stabilendo che l'art 29 si riferisce a misure che possono stabilire delle differenze di trattamento tra il commercio interno di uno Stato ed il commercio rivolto alle esportazioni. Il Trattato CE prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare misure nazionali restrittive della libertà di commercio giustificate sul piano dell'ordine pubblico o dell'interesse nazionale, per cui, nel caso in cui la Comunità non preveda misure idonee per evitare conseguenze negative o pericolose derivanti da una totale liberalizzazione del mercato, gli Stati membri devono essere messi in condizione di adottare tali misure autonomamente.

Per questo l'art. 30 permette restrizioni al commercio intracomunitario a condizione che tali restrizioni siano giustificate dalle motivazioni esplicitamente elencate nello stesso articolo.

La "protezione della salute e della vita delle persone, degli animali o la preservazione dei vegetali", inserita tra le motivazioni che giustificano una misura restrittiva del commercio, ha permesso un riferimento alla protezione ambientale limitato alle problematiche esplicitamente elencate nell'art. 30. È ovvio, infatti, che solo parte delle misure di protezione ambientale possono essere considerate

come misure di protezione della vita e della salute delle persone, degli animali o dei vegetali.

Altra fondamentale norma per la realizzazione della libertà di circolazione delle merci è l'art. 90 del Trattato. Tale articolo mira alla eliminazione di qualsiasi discriminazione fiscale che possa comportare una "distorsione" del mercato, tuttavia l'art. 90 non proibisce in via generale una tassazione differenziata su prodotti diversi tra loro a condizione che tale differenziazione sia oggettivamente giustificata¹⁸.

Questo principio generale si applica, anche per quanto riguarda le misure fiscali, per la protezione ambientale. Una differenziazione del trattamento fiscale dei prodotti diversi, basata su motivazioni ambientali, può essere giustificata a condizione che si applichi indistintamente a prodotti nazionali e importati e che non costituisca una restrizione dissimulata del libero commercio. L'art. 90 si riferisce a tutti i tipi di tassazione indiretta, sia che si tratti di tasse che gravano su prodotti determinati, sia che si tratti delle cosiddette "misure parafiscali" o tasse relative a servizi resi alle imprese.

È implicito che l'articolo richiede un'applicazione non discriminatoria delle misure fiscali nazionali.

Un gruppo di norme che spesso non viene preso in considerazione, quando si affronta il tema relativo ai contrasti tra libera circolazione

¹⁸ Principio enunciato dalla Corte nella causa 300/85 Commissione c. Italia (1986) Racc. 3953.

delle merci e politica di protezione ambientale, è quell'insieme di articoli che disciplinano la concorrenza. Le norme sulla concorrenza in realtà svolgono un ruolo complementare rispetto a quelle sulla libera circolazione delle merci; ma tale ruolo è, tuttavia, molto importante perché tali norme garantiscono ai soggetti economici, all'interno della Comunità, l'assenza di qualsiasi misura, statale o privata che sia, che possa influire sulla corretta instaurazione di un mercato comune pienamente concorrenziale.

Quindi le norme relative alla concorrenza ed agli aiuti di stato sono norme necessarie per il corretto funzionamento del mercato comune. La Corte ha affermato che l'abolizione delle barriere al libero commercio non deve essere limitata dagli ostacoli posti da nuovi agenti economici. Per questo sia gli accordi tra le imprese sia gli aiuti di stato sono categoricamente proibiti quando possono avere un effetto distorsivo sulla concorrenza. Il Trattato stesso, comunque, stabilisce una serie di eccezioni a questo principio generale per alcune aree specifiche in cui determinati interessi possono giustificare distorsioni alla concorrenza. Infatti, gli accordi tra le imprese e le autorità pubbliche così come le decisioni delle imprese che si trovano in posizione dominante possono mirare alla eliminazione o alla riduzione di comportamenti dannosi per l'ambiente. Tali accordi e tali decisioni sono in linea di principio vietati dal Trattato, ma la Commissione può concedere esenzioni a tali divieti a condizione che gli accordi e/o le decisioni possano contribuire a migliorare la qualità dell'ambiente ma soprattutto a condizione che non vadano oltre una restrizione assolutamente

necessaria della concorrenza per raggiungere gli obiettivi ambientali (principio di proporzionalità).

Altro elemento importante legato all'attuazione delle politiche ambientali nazionali è l'utilizzazione dei c.d. aiuti di stato. Il Trattato contiene una normativa specifica dedicata a tali interventi statali che possono incidere sullo sviluppo e sul funzionamento di un mercato concorrenziale. Come per la concorrenza anche per le norme dedicate agli aiuti di stato il Trattato non si riferisce esplicitamente all'ambiente. In questo campo troviamo anche una serie di interventi comunitari che permettono in vari settori agli Stati membri di concedere dei sussidi ambientali. La norma fondamentale del caso è l'art. 87¹⁹ che prevede il divieto di qualsiasi aiuto statale, sotto qualsiasi forma ed in ogni caso in cui questo aiuto possa avere effetti restrittivi sulla libera concorrenza tra le imprese all'interno del mercato comunitario. In riferimento agli aiuti di stato parte della dottrina ritiene che tali aiuti vadano contro un fondamentale principio della politica ambientale comunitaria: il già citato principio del "chi inquina paga".

19 *Articolo 87*: 1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Capitolo II

Nascita ed evoluzione del diritto comunitario dell'ambiente

1. Nascita del Diritto Comunitario dell'ambiente

La Comunità Europea è da qualche tempo il principale soggetto della politica ambientale; infatti, come già detto nel precedente capitolo, la dimensione comunitaria è fondamentale giacché in numerosi settori d'interesse ambientale la Comunità riesce a porsi come "un' importante intermediaria" tra il quadro nazionale, molto spesso limitato, ed il quadro mondiale, che manca di possibilità istituzionali per un'azione vincolante. Quando ebbe inizio il processo d'integrazione europea la sensibilità ambientale era molto scarsa tra le forze politiche e tra l'opinione pubblica. Gli originari Trattati istitutivi della Ceca (del 1951), dell'Euratom e della Cee (Trattati di Roma, entrambi del 1957) perseguivano finalità limitate nelle quali la tutela ambientale aveva spazio limitato. Ragionando a ritroso si può forse ravvisare qualche traccia nelle disposizioni riguardanti la sicurezza del lavoro (Ceca), la protezione sanitaria dalle radiazioni (Euratom) ed il miglioramento delle condizioni di vita (Cee).

La tutela dell'uomo e del suo ambiente divenne argomento di rilievo europeo verso il finire degli anni Sessanta, mentre si consolidava l'idea che nel mercato comune le frontiere nazionali non erano più necessariamente sinonimo di frontiere economiche (Kramer).

Le basi giuridiche del diritto comunitario in materia ambientale nascono solo recentemente per permettere all'ordinamento giuridico comunitario di esprimere disposizioni di diritto ambientale; per questo obiettivo non fu inizialmente necessario modificare i Trattati istitutivi che rappresentano il fondamento dell'Unione Europea e si trovano al vertice del suo sistema normativo. Le prime disposizioni in materia ambientale furono, infatti, introdotte nella forma di direttive e regolamenti. Nel sistema comunitario tali atti sono subordinati ai Trattati e pariordinati tra loro sotto il profilo formale.

Le prime misure europee, il cui contenuto può definirsi ambientale, riguardano le classificazioni di alcune sostanze pericolose ed il loro imballaggio nonché la tutela relativa all'inquinamento acustico ed atmosferico causato dai veicoli a motore²⁰. Esse precedono la «Dichiarazione» conclusiva della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo, tenutasi a Parigi nel novembre 1972, dove la Commissione Europea fu invitata a predisporre un programma d'azione in materia ambientale e dove si precisava come l'espansione economica non sia fine a se stessa ma deve tradursi anche in un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei. È evidente come già allora la protezione dell'ambiente era vista come condizione e premessa dello sviluppo.

Non è casuale che una Dichiarazione di questa portata sia di poco successiva alla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano,

20 Direttive 67/548, 70/157, 70/220.

le cui affermazioni conclusive segnano una tappa fondamentale del diritto e della politica internazionali dell'ambiente²¹.

Per far fronte alle nuove esigenze di protezione dell'ambiente, in ambito Cee, viene deciso di enunciare forme e modi dell'azione comunitaria; nasce così il primo programma quinquennale (1973/77) d'azione in materia ambientale, che indica con chiarezza gli obiettivi da perseguire a livello comunitario. Nei vari programmi d'azione in materia ambientale si possono individuare problemi e preoccupazioni di cui devono farsi carico i responsabili della politica comunitaria e ritengo opportuno, in questa sede, parlarne per capire come si è arrivati poi all'affermazione di un diritto ambientale.

Il **I Programma** si richiama ai Trattati di Roma, rilevando come «il miglioramento delle condizioni di vita e d'occupazione dei popoli e lo sviluppo armonioso delle loro economie» rientrino tra gli obiettivi indicati nel preambolo e giustifichino appieno gli interventi comunitari in materia ambientale, rilevando che la Comunità assume il compito di guidare i Paesi membri verso la realizzazione di una politica ambientale uniforme. Lo scopo è stato quello di evitare che le differenze legislative degli Stati ponessero dei limiti alla realizzazione del Mercato Unico, pertanto ogni intervento nazionale, pur mirando alla conservazione dell'equilibrio biologico, ha dovuto rispettare il vincolo della compatibilità con

21 Cf G. CORDINI, *Diritto Ambientale Comparato*, CEDAM, Padova 1997, 116ss.

lo sviluppo economico e sociale della Comunità²². Tali interventi miravano a “prevenire, ridurre, e per quanto possibile, sopprimere l’inquinamento e gli inconvenienti ambientali”.

Nel **II Programma** d’azione (1977/1981) vi è un’accentuazione dell’impegno comunitario, orientato alla riduzione degli inquinamenti e delle perturbazioni ambientali. Si sottolinea l’importanza della protezione delle acque e dell’atmosfera e si prospettano nuove misure relative all’inquinamento acustico; tale programma è ispirato principalmente ad una politica di prevenzione. Importante è, inoltre, l’incentivazione alla cooperazione tra gli Stati terzi e la Comunità Europea perché, per garantire un’adeguata protezione dell’ambiente, è necessario ricorrere a formule più efficaci di cooperazione internazionale, che tengano conto sia delle problematiche economiche mondiali sia delle interdipendenze dell’economia. In questo quadro l’Europa si propone di apportare ai Paesi in via di sviluppo un aiuto sempre più consistente sulla base dei programmi e progetti presentati.

Inoltre, in questo programma, vi è stata la proposta della valutazione dell’impatto ambientale in tutti i processi di programmazione e di decisione riguardanti le politiche comuni.

Nel **III Programma** (1981/1985) si sottolinea come il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e l’utilizzazione più parsimoniosa delle risorse naturali offerte dall’ambiente

22 Cf *Diritto dell’ambiente*, F. MARCHELLO – M. PERRINI – S. SERAFINI (a cura di), Simone, Napoli 2002.

costituiscono uno dei compiti essenziali della Comunità Economica Europea. Si pone anche l'accento sui contributi forniti dalla ricerca scientifica e dallo sviluppo tecnologico per adeguare gli interventi in base alle nuove conoscenze e ai dati ricavabili dall'esperienza.

I tre programmi sopra enunciati hanno dato vita ad una vera e propria politica ambientale, in essi si evince uno dei principi dell'Unione che è quello "chi inquina paga" (vedi cap.I par. 5), che ha una funzione decisiva. Difatti l'addebito dei costi destinati alla protezione dell'ambiente a chi inquina incita quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività ed a ricercare prodotti e tecnologie meno inquinanti. Tale principio costituisce il mezzo privilegiato e indispensabile per evitare la distorsione della concorrenza.

Il **IV Programma** (1987/1992) si richiama all'Atto unico europeo ed ai suoi principi, sui quali si fonda l'azione comunitaria in materia ambientale. Per l'attuazione di tale azione è di primaria importanza che tutti gli Stati membri si adeguino alla legislazione ambientale europea.

La nuova strategia per l'ambiente e lo sviluppo prospetta cambiamenti e miglioramenti in svariati settori ed inoltre tende a garantire che si tenga conto delle tradizioni e delle sensibilità delle diverse regioni della Comunità e del rapporto costi-benefici delle azioni intraprese; si sottolinea, inoltre, l'importanza di un monitoraggio per accertare la consistenza dei fattori di degrado e promuovere le opportune misure di salvaguardia.

Nel **V Programma** (1993/2000) sono state gettate le basi per una “politica comune dell’ambiente” ed è stato esteso a tutti gli aspetti dell’azione comunitaria l’obiettivo della prevenzione in campo ambientale. L’idea però veramente innovativa è che non ci si limita più a punire determinati comportamenti nocivi per l’ambiente ma si tenta una maggiore responsabilizzazione degli operatori economici interessati e dei gruppi sociali organizzati attraverso una maggiore informazione sulle problematiche ambientali, prevedendo altresì *azioni premianti* per coloro che rispettano determinati *standards* ambientali.

Il testo relativo al **VI Programma** d’azione per l’ambiente della Comunità Europea è stato approvato in via definitiva il 27 giugno 2002; tale programma, che si rivela assai ambizioso, è da attuarsi entro il 2010²³. Il VI Programma muove dall’assunto che in ambito europeo l’ambiente continuerà il suo deterioramento “per mano dell’uomo” a meno che non si abbiano:

- una migliore applicazione della legislazione ambientale esistente;
- progressi della legislazione ambientale negli Stati membri;
- una migliore e approfondita integrazione dell’ambiente nelle politiche economiche e sociali che esercitano pressioni

23 Il programma definito “*Ambiente 2010 il nostro futuro, la nostra scelta*”, prende le mosse dall’Agenzia Europea per l’Ambiente del 1999 nella quale si rileva che miglioramenti si sono ottenuti nel disinquinamento dell’aria e dell’acqua e che, tuttavia, è ancora scarsa la responsabilizzazione degli Attori nei confronti degli obiettivi ambientali e lacunosa l’attuazione della Direttiva CE in materia.

sull'ambiente;

- una maggiore responsabilizzazione dei cittadini e delle parti interessate nei confronti dell'ambiente;

- un rinnovato impulso a tutte le misure volte ad affrontare una serie di problemi ambientali gravi e persistenti nonché i problemi emergenti.

Ma è anche importante, nel quadro del programma, che le tematiche ambientali siano integrate nelle altre politiche comunitarie, con particolare riguardo a quelle che regolano il mercato e l'assetto del territorio; non meno importante è l'aspetto relativo all'informazione ambientale, specie se diretta ai cittadini, che deve essere migliore e più facilmente accessibile.

Questo programma insiste sulla determinante importanza di una corretta e uniforme applicazione della normativa comunitaria per il raggiungimento degli obiettivi comuni ed incarica la Commissione di denunciare pubblicamente gli Stati inadempienti.

Il programma prende in considerazione quattro aree prioritarie d'intervento:

- 1) l'abbattimento delle emissioni di gas serra, in attuazione del Protocollo di Kyoto²⁴;

24 Tale protocollo prevede: la riduzione delle emissioni di gas serra che dovrà raggiungere l'8% entro il 2008. Bisognerà apportare quindi modifiche strutturali ai comparti dei trasporti e dell'energia, sarà necessario un maggiore risparmio energetico, si dovrà approntare una campagna di sensibilizzazione dei cittadini dell'Ue. Il programma non esclude tuttavia che potranno intervenire nel

2) la protezione del suolo, dell'ambiente marino e della biodiversità, nell'Unione europea e nel mondo²⁵;

3) la tutela della salute umana dalle diverse forme d'inquinamento, sia quelle tradizionalmente considerate sia quelle determinate da diversi tipi di radiazioni²⁶;

4) la garanzia dell'uso sostenibile delle risorse naturali attraverso una migliore gestione dei rifiuti²⁷.

Nel programma emerge l'esigenza di una migliore attuazione della normativa, avvalendosi, oltre che degli istituti giuridici tradizionali, di nuove strategie d'informazione e segnalazione.

In mancanza di disposizioni del Trattato Cee e nell'attesa

periodo cambiamenti climatici non prevedibili e di fronte ai quali, ci si troverà impreparati.

25 La Commissione in previsione della minaccia di molte specie animali e molti *habitat* naturali, propone la piena attuazione dei piani d'azione settoriali per la biodiversità.

26 All'incontro di marzo 2001 tra i Ministri dell'ambiente dei Paesi del G8, si è fatto esplicito riferimento alla salute umana. Il G8 ha ritenuto che la salute umana sia un obiettivo prioritario della presente e futura politica ambientale del pianeta per la prevenzione delle malattie collegate all'ambiente. A livello comunitario si punterà soprattutto alla salvaguardia delle fasce deboli e sensibili della popolazione. Un'attenzione particolare sarà prestata all'inquinamento da sostanze chimiche e da pesticidi. Strategie di maggiore tutela saranno adottate in materia di acque, rumore ed aria.

27 L'efficiente gestione delle risorse e la sensibile diminuzione dei rifiuti sarà il punto nodale del VI programma. Oltre al riciclaggio verranno promosse azioni per prevenire la generazione di rifiuti anche attraverso una politica integrata di prodotti. La Comunità è convinta che azioni di questa natura non comprometteranno la competitività dell'industria europea, anzi risulteranno vantaggiose, riducendo i costi di produzione e creando nuovi mercati.

che la materia venisse disciplinata a livello europeo, si poneva il problema di come rendere operativi i primi programmi; la strada fu quella già sperimentata da molte costituzioni statutali cioè quella dell'interpretazione "evolutiva" della Carta fondamentale. Vennero interpretati in senso estensivo gli articoli 100 e 235 del Trattato Cee, riguardanti rispettivamente l'armonizzazione delle politiche dei Paesi comunitari e la possibilità per il Consiglio europeo di assumere, a determinate condizioni, decisioni su argomenti non disciplinati dal Trattato²⁸.

La crescente importanza della tutela ambientale a livello comunitario trova formale riconoscimento nell'Atto Unico Europeo firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 10 luglio 1988.

2. Atto Unico Europeo e politica ambientale

L'Atto Unico Europeo segna una tappa significativa verso l'Unione europea, modificando il quadro istituzionale della Comunità. Le competenze comunitarie, in particolare quelle della Cee, vengono estese a nuovi settori tra i quali si annovera l'ambiente, alla cui disciplina sono dedicati un apposito titolo (il VII) ed altre disposizioni inserite in titoli diversi ma direttamente applicabili a detta materia. Sebbene la normativa, ambientale contenuta nell'Atto Unico,

28 Per quanto citato cf G. CORDINI, *Diritto Ambientale Comparato*. Inoltre per i riferimenti inerenti la Corte di giustizia e per approfondimenti cf *Direttiva 79/409 Cee* riguardante la conservazione degli uccelli selvatici.

sia stata rivisitata ed integrata nel corso degli anni, è importante ritornare su questa giacché costituisce una tappa significativa dell'evoluzione in materia.

L'Atto Unico ha apportato modifiche al Trattato di Roma inserendo, come detto, il Titolo VII recante specifiche disposizioni sostanziali e procedurali sulla protezione dell'ambiente. Tali disposizioni sono (tra l'altro): l'art. 130R (attuale art.174), che indica gli obiettivi che la politica della Comunità in materia ambientale vuole perseguire; gli articoli 130S e 130T (attuali artt.175 e 176), in questi (come abbiamo visto nel cap.I) sono codificati i principi direttivi dell'azione comunitaria, quali l'azione preventiva e l'imputazione all'inquinatore dei costi del risanamento ambientale (chi inquina paga), che già formavano le direttive ed i programmi d'azione fino allora emanati.

È il Consiglio che stabilisce, secondo le condizioni previste dal Titolo VII, ciò che rientra nelle decisioni che devono essere adottate a maggioranza qualificata.

L'art. 130R c. 4 introduce, quasi a titolo sperimentale, il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario. Questo principio, è bene ribadirlo, si concreta nella proposizione: «La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi possono essere meglio realizzati a livello comunitario, piuttosto che a livello dei singoli Stati membri».

Attraverso le norme introdotte vengono confermati i due principi ispiratori della politica ambientale comunitaria in ordine

alla priorità delle azioni preventive per evitare l'inquinamento ed all'attribuzione del costo per il risanamento ai soggetti produttori. È, inoltre fissato il principio direttivo per il quale i requisiti della politica ambientale costituiscono una componente essenziale delle altre politiche comunitarie.

L'A.U.E. sollecita, inoltre, una considerazione differenziata delle condizioni ambientali dei vari Paesi membri allo scopo di promuovere uno sviluppo equilibrato garantendo, ove necessario, interventi di protezione ambientale più restrittivi. L'avvenuta legittimazione formale dell'azione comunitaria in campo ambientale concludeva un ciclo di programmi e di azioni che, sia sul versante normativo (mediante l'impiego di direttive) sia su quello organizzativo e finanziario (attraverso la predisposizione d'interventi diretti per il risanamento ambientale ed il finanziamento di progetti pubblici e privati), avevano contribuito in modo determinante all'evoluzione «ambientalistica» degli Stati membri e all'adozione concertata di misure sempre più incisive di lotta all'inquinamento²⁹.

Il processo d'integrazione europea, particolarmente dinamico negli anni successivi all'entrata in vigore dell'Atto Unico, evidenzia i suoi obiettivi nel **Trattato di Maastricht**, che entra in vigore il 1° gennaio 1993. In questo testo assume particolare significato la modifica della Comunità economica europea (Cee) in Comunità europea (Ce). La nuova denominazione mette in luce il più ampio ventaglio d'interventi che intende caratterizzare l'azione

29 Per tale considerazione vedere cf B. CARAVITA, *Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001, 90ss.

comunitaria. Nel preambolo di tale Trattato i Capi di Stato e di Governo della Comunità si dicono decisi a rafforzare la protezione dell'ambiente. L'art.2 del Trattato assegna alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche attraverso una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente. L'art. 3 inserisce la politica dell'ambiente tra le azioni dirette a realizzare gli scopi dell'Unione.

Nella prospettiva del diritto dell'ambiente è significativo l'art. 5 del Trattato «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, e possono essere realizzati meglio a livello comunitario»³⁰.

Tale principio, come visto in precedenza, ha suscitato una serie di analisi. Si è discusso sul carattere secondario oppure suppletivo della sussidiarietà, se ne sono visti l'aspetto negativo di non ingerenza e quello positivo di sostituzione nei confronti di chi non abbia voluto o potuto svolgere funzioni che gli erano state affidate. In questa veste il principio di sussidiarietà appare destinato da un lato a tutelare l'individuo nei confronti delle strutture politico-amministrative e dall'altro a regolare i rapporti tra i diversi livelli di potere.

30 Per una prima incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto ambientale comunitario si v. L.M. Falomo, *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1992, 587ss.

Si è visto che la Comunità, in base a tale principio, interviene in via sussidiaria a tutela dell'ambiente quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri o esserlo meglio a livello comunitario. Ne segue che l'intervento europeo si fonda sulla «presunzione dell'insufficienza degli Stati di risolvere lo specifico problema e sulla presunzione dell'esigenza di un intervento comunitario per una migliore soluzione dello stesso». Due risultano quindi i presupposti della sua applicazione: l'uno di tipo sostanziale (applicazione del principio in settori non riservati alla competenza esclusiva della Comunità), l'altro di tipo relazionale (l'azione di livello comunitario sia da preferire qualora le dimensioni dell'azione da svolgere ed i suoi effetti travalichino la capacità d'intervento dei singoli Stati membri).

L'influenza di tale principio nella definizione delle politiche ambientali, della formazione comunitaria e nella ripartizione delle attribuzioni tra i soggetti pubblici dell'ordinamento risulta d'estrema evidenza poiché: l'inquinamento costituisce un fenomeno diffuso e difficilmente controllabile in ambiti territoriali ristretti; le azioni di repressione, e più ancora quelle di prevenzione, manifestano la loro piena efficacia qualora concordate ed attuate secondo i criteri di globalità. Tutto ciò costituisce una forte giustificazione delle scelte comunitarie di protezione ambientale finora adottate³¹.

31 Per un esame del principio di "sussidiarietà" negli ordinamenti nazionali e nel contesto comunitario cf R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco e il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista italiana del diritto pubblico Comunitario*, 1993, 23ss. È stato rilevato come il principio in esame, implicando valutazioni sostan-

Con il **Trattato d'Amsterdam**, entrato in vigore il 1° maggio 1999, la disciplina comunitaria dell'ambiente trova più specifica ed articolata enunciazione. Il Titolo XVI diventa Titolo XIX e ricomprende gli articoli 174, 175, 176 (vedi cap. I), che indicano gli obiettivi ed i principi relativi alla disciplina dell'ambiente. Tali disposizioni vanno coordinate con le altre presenti nel Trattato e, in particolare con l'art. 2 che prevede «un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

Si nota così che gli obiettivi della politica ambientale sono collegati allo sviluppo sostenibile e costituiscono un monito per gli Stati membri dell'Unione, essi devono inoltre conformarsi agli orientamenti assunti dall'ordinamento internazionale per combattere il deterioramento dell'ambiente.

Il Trattato di Amsterdam ha novellato inoltre l'art. 6 del Trattato di Roma, inserendo, tra i principi informatori della Comunità europea, quello *dell'integrazione delle esigenze ambientali* nella definizione

zionalmente politiche, potrebbe consentire agli Stati membri la riappropriazione di competenze ambientali assegnate all'Unione europea in tutte le circostanze nelle quali l'azione proposta non incontri il favore di uno Stato membro; cf G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana del diritto pubblico Comunitario*, 1993, 59ss. Per una considerazione degli effetti che il principio della sussidiarietà potrebbe determinare nella ripartizione delle competenze ripartite tra i diversi livelli territoriali cf L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3b del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, (1993), 386ss.

e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

Grazie al Primo Ministro Svedese, già nel vertice di Cardiff del 15 giugno 1998 si erano create le premesse per un'azione congiunta in materia di integrazione ed il Consiglio Europeo aveva invitato la Commissione a presentare le linee guida per l'attuazione del principio. Successivamente la Commissione ha adottato una serie di comunicazioni volte a favorire l'integrazione delle esigenze ambientali in vari settori di particolare rilevanza quali: politica energetica europea, trasporti, agricoltura, Paesi in via di sviluppo e mercato unico. Inoltre il 26 maggio 1999 la Commissione ha presentato al Consiglio una relazione sull'integrazione delle dinamiche ambientali in tutte le politiche dell'Unione ed ha indicato i passi da eseguire per una corretta attuazione del principio:

a) sensibilità della questione ambientale in tutti gli interventi delle istituzioni comunitarie;

b) redazione di un bilancio delle politiche esistenti;

c) attuazione delle strategie d'azione nei settori chiave;

d) redazione di una relazione da parte del Consiglio sugli esempi positivi di integrazione dell'ambiente nelle altre politiche nei diversi Stati membri;

e) definizione di azioni prioritarie e metodi di controllo della relativa esecuzione;

f) redazione di un bilancio dell'integrazione dell'ambiente nelle

politiche settoriali da parte del Consiglio europeo;

g) studio congiunto da parte del Consiglio, del Parlamento e della Commissione sull'elaborazione di meccanismi per l'attuazione di tali direttrici ed il controllo della loro esecuzione³².

Da tutte queste argomentazioni riportate possiamo dedurre con facilità che le politiche comunitarie in campo ambientale hanno avuto notevole influenza all'interno di ciascuno Stato membro.

3. Armonizzazione

L'armonizzazione delle legislazioni interne costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario che assume due significati: in primo luogo esprime una direttiva e successivamente delinea un criterio per l'azione comune. Al fine di promuovere, mediante l'instaurazione del mercato comune ed il graduale riavvicinamento delle politiche economiche, lo sviluppo armonioso delle attività economiche e di sostenere, con appropriate misure, il progresso nella stabilità l'articolo 3 del Trattato di Roma riconosce che l'azione comune importa «il riavvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune». Il Trattato definiva le materie nelle quali l'armonizzazione doveva essere realizzata entro termini prestabiliti: materia doganale (art. 27), libera circolazione e del diritto di stabilimento (artt. 49, 54, 70)

32 Per tali affermazioni e spunti cf *Diritto e gestione dell'ambiente*, Editore Jovene, Napoli 2002.

aiuti concessi dagli Stati (artt. 92, 93, 94, 112), disposizioni fiscali (art. 99), politica di congiuntura (art. 103).

Il ravvicinamento delle legislazioni interne è previsto dagli articoli del capo 3 mediante direttive intese ad armonizzare le normative interne direttamente incidenti sulla instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

Dal punto di vista giuridico comunitario il concetto di *ravvicinare* le legislazioni degli Stati membri è ben distinto da quello di *unificare* o di *armonizzare*. Infatti, mentre il processo di unificazione delle legislazioni nazionali è sviluppato attraverso i *regolamenti* (atti legislativi comunitari) obbligatori e direttamente applicabili, che si sostituiscono alle leggi interne ed hanno lo stesso valore, il ravvicinamento non presuppone l'unicità dei mezzi giuridici per ottenerlo. Le direttive sono lo strumento principale per ravvicinare le legislazioni ed i destinatari di tali atti giuridici non sono i cittadini ma gli Stati membri, che hanno l'obbligo di ottenere il risultato indicato nella direttiva con i mezzi che ritengono più appropriati.

La nozione di armonizzazione è a metà strada tra questi due concetti (ravvicinare e unificare). Il Trattato di Roma e la legislazione comunitaria utilizzano i termini armonizzare, ravvicinare e coordinare in maniera abbastanza indistinta. Una differenza sembra rinvenibile nei mezzi giuridici che il Trattato mette a disposizione per il raggiungimento degli scopi istituzionali, difatti, mentre si parla di ravvicinamento esclusivamente in merito alle direttive, l'armonizzazione, contemplata dall'articolo 93, pone un ventaglio

di scelte più ampie³³.

Tutto questo discorso sull'armonizzazione ci porta ad una strada diversa che è quella della tutela ambientale; difatti ci si chiede che ripercussioni possa avere la problematica ambientale sui vincoli cui gli Stati membri sono tenuti a rispettare.

L'armonizzazione delle legislazioni interne ha lo scopo di rimuovere gli ostacoli e di impedire l'introduzione di misure aventi effetti distorsivi sul mercato, in particolare per quanto concerne la concorrenza tra le imprese, la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali ed il diritto di stabilimento.

La protezione dell'ambiente e la tutela sanitaria possono giustificare un regime di deroghe ed eccezioni. Infatti, già il vecchio art. 36 (attuale art. 30) del Trattato, ad esempio, autorizzava gli Stati a emanare delle **restrizioni al commercio** se giustificate da motivi di tutela della salute, della vita delle persone e degli animali, di preservazione dei vegetali e di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. La salute viene distinta dalla conservazione delle specie vegetali che sembra rientrare nel concetto di protezione ecologica, mentre la tutela della vita delle persone e di animali e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale costituiscono altrettanti elementi connotativi dell'espressione della "qualità della vita". La Corte di Giustizia nella sentenza 300/1985 già riconobbe che la tutela dell'ambiente era

33 Cf F. ROCCATAGLIATA, *Diritto Tributario Comunitario*, in *Corso di Diritto Tributario Internazionale*, Milano 1999, 658-659; inoltre cf 679ss.

da inserire tra gli scopi essenziali della Comunità; di conseguenza . le misure di salvaguardia ambientale sono considerate legittime anche qualora comportino delle limitazioni alla libera circolazione delle merci.

L'art. 87 dichiara compatibili con il Trattato gli "aiuti" concessi dagli Stati membri per ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da eventi eccezionali. Qui si fa riferimento ad un concetto diverso che accosta due elementi: la catastrofe come evento di dimensioni, gravità e conseguenze eccezionali ed i fenomeni naturali calamitosi. La connessione tra protezione civile e ambiente è stretta dato che la prevenzione di catastrofi e di fenomeni naturali implica una nozione di sicurezza ambientale che negli ordinamenti contemporanei sembra farsi strada con sempre maggiore determinazione. Questi aiuti sono perciò consentiti, anche se incidono sugli scambi o alterano la concorrenza tra le imprese, qualora siano destinati a rafforzare le misure precauzionali o a riparare i danni provocati da eventi calamitosi di vaste proporzioni. Il trattato di Maastricht ha integrato l'art. 92 (attuale art. 87) con un nuovo paragrafo per rendere compatibili con il Trattato " gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza della Comunità in misura contraria all'interesse comune". Il Trattato, infine, non vieta agli Stati membri di conservare o introdurre delle agevolazioni fiscali a sostegno della politica ambientale.

Un altro aspetto su cui vale la pena soffermarsi è quello delle

agevolazioni fiscali. Gli articoli 90, 91 e 92 del trattato e l'articolo 93 (ex art. 99), aggiunto con l'A.U.E., dettano disposizioni volte all'armonizzazione delle legislazioni fiscali interne. L'A.U.E. impegna la Comunità ad un'azione comune in materia fiscale; lo sviluppo di tecnologie meno inquinanti e l'applicazione, nei processi produttivi, di nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche possono trovare sostegno attraverso la politica fiscale. La Comunità ha avviato importanti iniziative per promuovere l'applicazione da parte degli Stati membri delle cosiddette **"tasse ecologiche"** ed inoltre con gli incentivi fiscali si ritiene che si possa riuscire ad indurre le imprese ad investire risorse in produzioni pulite o meno inquinanti. Queste azioni trovano una base legale nell'articolo 93 del trattato, dove si attribuisce al Consiglio il compito di adottare le disposizioni di armonizzazione nella sola misura necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Il Trattato impone agli Stati di vietare misure discriminatorie e di conservare una proporzione tra le agevolazioni fiscali ed i risultati che si possono conseguire in materia di protezione dell'ambiente. La protezione dell'ambiente, in forza del regime eccezionale sopra accennato, assume priorità rispetto alle fondamentali esigenze del mercato sulle quali si fonda il patto comunitario: libera circolazione, unione doganale, regime della concorrenza, armonizzazione fiscale e attualmente, anche dei principi dell'unione economica e monetaria.

Ai sensi dell'articolo 94 del Trattato il Consiglio ha adottato

numerose direttive di armonizzazione, collegate ad esigenze di protezione ambientale, sulle sostanze pericolose, sui veicoli a motore, sui detersivi, per l'eliminazione o la riduzione di alcune sostanze nocive (dalla benzina e dai gasoli), sui rifiuti, sulle acque (in relazione al loro uso), sulle emissioni in atmosfera e sul rumore. Ai fini della politica industriale comune assumono rilievo: le disposizioni relative all'omologazione dei veicoli adottate, dal 1969, in attuazione del programma generale per l'eliminazione degli ostacoli agli scambi; le norme sulla valutazione dell'impatto; la direttiva sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali; le direttive sull'amianto, sull'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali e sulle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da grandi impianti di combustione³⁴.

La politica comunitaria dell'ambiente ha avuto una forte espansione ed il numero considerevole delle direttive emanate dalla Comunità in questi anni prova il forte impegno delle istituzioni in campo ambientale.

Con l'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente la Comunità si è dotata di un servizio tecnico autonomo ed indipendente, difatti questa dovrebbe coordinare le azioni ambientali comunitarie,

34 La Direttiva del Consiglio del 24 novembre 1988, 609/88/CEE, nella GUCE L. 36 del 7 dicembre 1988. Per un esame delle direttive comunitarie, delle politiche e delle normative adottate in diversi Paesi, in materia di controllo delle emissioni in atmosfera da parte di impianti industriali cf *Controllo delle emissioni in atmosfera da impianti industriali*, A. CAPRIA – A.L. DE CESARIS – M. DUBINIE – M. GIUGLIANO (a cura di), Istituto per l'ambiente, Milano 1992, 19ss.

organizzare e gestire il sistema informativo ambientale costituito dalle reti nazionali e dare impulso al controllo sul rispetto, da parte degli Stati membri, dei vincoli ambientali imposti dall'Unione Europea. Con questa la Comunità aggiunge un nuovo istituto oltre a quelli già operanti, potenziando ulteriormente gli strumenti per l'attuazione delle politiche ambientali³⁵.

4. Cittadini e organi comunitari

I cittadini e le persone giuridiche della Comunità europea, sulla base di quanto previsto dal Trattato, hanno il diritto di proporre ricorso davanti alla Corte di Giustizia della Comunità avverso le decisioni delle istituzioni comunitarie prese nei loro confronti o avverso quelle decisioni che li possono riguardare direttamente ed individualmente. Ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte per contestare ad una delle istituzioni della Comunità di aver omesso di emanare nei suoi confronti un atto obbligatorio; del pari il singolo ha diritto di far valere le norme obbligatorie dell'ordinamento comunitario davanti alle giurisdizioni nazionali secondo i mezzi processuali dello Stato membro di appartenenza. In questo caso è possibile che il giudice nazionale proponga ricorso alla Corte di Giustizia, mediante il rinvio pregiudiziale previsto dal Trattato, allo scopo di chiarire il senso e la portata di una norma del diritto comunitario che il giudice a *quo* ritiene di

35 Cfr. A.L. DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia ambientale*, in S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, 38.

dover applicare alla soluzione della controversia. La normativa prevede che ogni cittadino può rivolgersi alla Commissione segnalando l'inadempimento di uno Stato membro nei confronti di una normativa comunitaria, il ricorrente potrà indirizzare alla Commissione una domanda scritta utilizzando, in eventualità, il modello predisposto dalla Commissione. La Commissione potrà poi decidere, in base alle argomentazioni addotte, se la situazione sia plausibile o meno per avviare un'indagine e poi, in base ai dati che emergeranno, la stessa potrà dar corso ad una vera e propria procedura d'infrazione fino al ricorso alla Corte di Giustizia.

Ritornando alle direttive è opportuno precisare che l'ammissibilità dell'efficacia diretta di queste risponde ad un criterio di eccezionalità, dato che la forza obbligatoria della direttiva è condizionata dalla forma, dalla sostanza dell'atto e dalla funzione che esso svolge nel sistema del Trattato; le disposizioni della direttiva possono essere fatte valere in giudizio solo se comportano, per ciascuno Stato membro, degli obblighi chiari, completi, precisi ed assoluti. Quindi, come si evince, direttive e regolamenti hanno un diverso valore normativo. Infatti, per quanto riguarda la direttiva, questa può impedire che uno Stato membro adotti provvedimenti in contrasto con il diritto comunitario nel rispetto di due vincoli inderogabili: l'inadempimento dello Stato membro e l'individuazione di obblighi incondizionati e sufficientemente precisi. Bisogna precisare che la Corte ritiene che una norma è "incondizionata" se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione nè subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun

atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri. A giudizio della Corte la norma è “sufficientemente precisa” per essere invocata da un singolo ed applicata direttamente dal giudice nazionale allorché sancisca un obbligo in termini non equivoci; inoltre la Corte di giustizia ha ritenuto che la trasposizione di una direttiva nell’ordinamento interno degli Stati membri non implica necessariamente la riproduzione testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica. Bisogna inoltre precisare che, se la direttiva attribuisce ai singoli dei diritti, i destinatari devono essere posti in grado di conoscere la piena portata di tali diritti per avvalersene dinnanzi ai giudici nazionali.

La violazione, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti determina un diritto al risarcimento ove incorrano tre condizioni:

1) che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l’attribuzione di diritti a favore dei singoli in quanto essi, come già detto, possono far valere diritti soggettivi di fronte alle giurisdizioni nazionali;

2) che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva. Questa condizione si richiama all’esigenza di valutare, in modo oggettivo, lo scopo ed il contenuto del singolo atto in causa;

3) infine deve sussistere un nesso di causalità tra violazione dell’obbligo posto a carico dello Stato ed il danno subito dai soggetti lesi.

Ciascuno Stato membro deve designare, in base al proprio ordinamento interno, il giudice nazionale competente a stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei singoli. Le condizioni stabilite in materia di risarcimento dei danni non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghi reclami e non devono essere configurate in modo tale da rendere impossibile o difficile il risarcimento. Tali condizioni, anche se dettate in relazione all'inadempimento riguardante una specifica direttiva comunitaria, assumono un significato ben più ampio in quanto delineano i criteri per far valere la responsabilità aquiliana dello Stato in conseguenza alla violazione del diritto comunitario. È bene perciò attendere gli sviluppi giurisprudenziali, che di certo non mancheranno sia da parte della successiva giurisprudenza comunitaria sia da parte dei giudici nazionali.

5. La Giurisprudenza della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia ha contribuito a porre le basi del diritto comunitario dell'ambiente; l'esperienza giurisprudenziale in materia ambientale è estremamente interessante in quanto ha caratterizzato l'evoluzione della tutela ambientale in termini di preminenza di questo interesse.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha sottolineato la rilevanza dell'interesse ambientale (considerato come interesse generale) e della protezione dell'ambiente fra gli obiettivi della Comunità ed anche l'importanza dell'azione dei pubblici poteri.

Prima dell'A.U.E. l'azione della Comunità in questo settore si è basata soprattutto sugli artt. 100 (ora 94) e 235 (ora 308) del Trattato. La Corte si è occupata più volte, con una giurisprudenza costante, dell'incidenza diretta (sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune) delle norme emanate sulla base dell'art. 100 del Trattato a tutela dell'ambiente ed inquadrabili nell'obiettivo generale dell'eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi comunitari.

Tra le prime sentenze in cui la Corte ha affrontato tale problema risalgono al 1980 quelle pronunciate nell'ambito di due ricorsi per inadempimento presentati dalla Commissione contro l'Italia³⁶.

In quella occasione, di fronte alle argomentazioni del Governo italiano sulla non inclusione della lotta all'inquinamento fra i compiti riservati espressamente alla Comunità e sulla collocazione della materia in oggetto al "confine" delle competenze comunitarie, la Corte affermò la piena legittimità delle disposizioni in materia d'ambiente basate sull'art. 100 del Trattato, in ragione dei rischi di distorsione della concorrenza fra imprese che potevano derivare dal mancato ravvicinamento delle disposizioni nazionali adottate a tutela della sanità e dell'ambiente.

Un altro aspetto della politica comune ambientale in cui la Corte ha svolto un ruolo importante è quello della **cooperazione**

36 Cf Sentenze del 18 marzo 1980 (cause 91/79), in *Raccolta* 1980, 1099ss. e 1115ss. Le Sentenze riguardavano la non completa attuazione, dell'Italia, della direttiva 73/404 in materia di detersivi e la direttiva 75/716 sul tenore massimo di zolfo nei combustibili liquidi.

internazionale. Fin dall'inizio, come prima accennato, è apparsa evidente la necessità della partecipazione attiva della Comunità alle iniziative internazionali sull'ambiente³⁷; ma i Trattati non contenevano norme relative alle competenze "esterne" della Comunità sull'ambiente ed anche in questo caso la Corte di Giustizia è intervenuta per delineare l'ambito d'azione della Comunità.

In una sentenza del 1971 la Corte ha affermato la competenza della Comunità a concludere accordi con Paesi terzi riguardanti gli obiettivi individuati nella prima parte del Trattato e quindi anche per l'obiettivo ambientale. Anche negli anni '90 numerose sono state le sentenze in materia ambientale; con la sentenza del 12 settembre 1996, che riguardava la richiesta d'interpretazione da parte della Pretura di Roma delle norme della Direttiva n. 171/96 in materia di rifiuti (in merito alla facoltà degli Stati membri di sanzionare penalmente le violazioni di norme comunitarie), la Corte affermò che era consentito agli Stati di comminare sanzioni penali in riferimento a norme comunitarie, a condizione che queste sanzioni fossero analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale di natura ed importanza simili e che fossero comunque proporzionate ed effettivamente dissuasive³⁸. Illuminante è la sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 1999, la causa era intentata dal Parlamento europeo contro il Consiglio perché il primo chiedeva di annullare i regolamenti del Consiglio nn. 307/97 e 308/97 in quanto, avendo ad oggetto gli equilibri ecologici delle

37 Cf *Parere 1/76*, in *Raccolta*, 1977, 471ss.

38 Cf *Raccolta*, 1996, 143-45ss.

foreste, quindi la materia ambientale, dovevano essere adottati non sulla base dell'ex art. 43 del Trattato, che concerne la politica agricola comune e prevede una semplice consultazione del Parlamento, ma sulla base dell'art. 175 del Trattato, che prevede la procedura di cooperazione. La Corte ha dato ragione al Parlamento sostenendo che l'interesse preminente nel caso di specie è la difesa del patrimonio forestale; è bene aggiungere che, anche se le misure contemplate dai regolamenti possono avere alcune ripercussioni positive sul funzionamento dell'agricoltura, tali conseguenze indirette sono accessorie rispetto all'obiettivo fondamentale dell'azione comunitaria per la protezione delle foreste, la quale mira alla conservazione ed alla valorizzazione del patrimonio naturale costituito dagli ecosistemi forestali senza limitarsi a prendere in considerazione la loro utilità per l'agricoltura. La Corte, in sostanza, ha sostenuto che l'interesse preminente è la difesa del patrimonio forestale, inteso come bene ambientale, rispetto all'attività economica riguardante gli alberi ai sensi dell'art. 43 del Trattato³⁹. Infine, è da ricordare un'ulteriore sentenza della Corte datata 18 dicembre 1997, concernente la materia dei rifiuti⁴⁰. La Corte ha stabilito che, se una sostanza viene inserita direttamente o indirettamente in un processo di produzione industriale, non si esclude la nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1 della direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 - 75/442/CEE (relativa ai rifiuti e modificata dalla direttiva del Consiglio datata 18 marzo 1991 -

39 Cause riunite C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Consiglio, in *Raccolta*, 1999, I, 1139 e ss. V. GUIZZI, *Manuale*, 817ss.

40 Causa 129/96, *Conseil d'Etat* del Belgio, in *Raccolta*, I, 7435.

91/156/CEE) ed ha sottolineato che in pendenza del termine posto per la trasposizione di una direttiva da parte degli Stati membri, questi devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano gravemente compromettere la realizzazione del risultato che la direttiva prevede. In sostanza, secondo la Corte, si deve accettare una nozione ampia ed oggettiva di rifiuto in modo da assicurare che ogni trattamento di una sostanza, intrapreso in ragione della natura di rifiuto di quest'ultima, ricada nel sistema delle prescrizioni della direttiva. Così, qualora un materiale residuo, uno scarto, una materia prima o secondaria non soddisfi i normali requisiti e criteri relativi alla salute ed all'ambiente, deve essere considerato rifiuto e soggetto alla speciale normativa della direttiva. La Corte nelle sue pronunce si è ispirata a principi di rigore, difatti la tutela ambientale non solo è uno scopo primario o un'esigenza imperativa che può limitare talune libertà, non solo implica l'esercizio da parte delle autorità pubbliche di delicati poteri discrezionali ma deve seguire criteri di effettività e non sono ammissibili interpretazioni che possano comportare deviazioni rispetto all'applicazione rigorosa delle norme in materia.

6. Strumenti attuativi dell'azione finanziaria

Ai fini dell'attuazione della propria politica ambientale la Comunità Europea dispone di strumenti quali l'informazione, l'incentivazione finanziaria ed altre iniziative rivolte al mercato. Da tempo la Comunità ha cominciato ad orientarsi verso nuove

strategie di azione nella difesa dell'ambiente naturale; gli strumenti tradizionali rappresentati dalla normazione incessante in materia sono sicuramente idonei a fissare degli standards minimi di protezione, regole uniformi, obiettivi comuni, ma in appoggio ad essi si fa ricorso sempre più frequentemente a metodologie non sperimentate che iniziano a dare risultati positivi.

Ritornando agli strumenti attuati, la Comunità ha promosso un **accordo di informazione** in materia ambientale tra gli Stati membri per essere aggiornata circa la produzione normativa nazionale al riguardo. La Comunità dispone così di numerose informazioni sull'ambiente grazie anche alle relazioni sull'applicazione di alcune direttive; però, tra le norme comunitarie in materia ambientale, solo alcune prevedono che gli Stati membri redigano periodicamente rapporti informativi da mettere a disposizione della Commissione.

L'acquisizione tempestiva ed appropriata di elementi conoscitivi deve essere vista innanzitutto quale strumento indispensabile per promuovere la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alle decisioni che riguardano la salvaguardia dell'ambiente. Le iniziative adottate in materia di informazione hanno lo scopo principale di consentire ai cittadini ed alle associazioni di svolgere un ruolo attivo in favore della tutela dell'ambiente. In questo ambito, così come per numerose altre iniziative riguardanti l'ambiente, l'impulso è venuto dalla Comunità europea con l'approvazione della direttiva n. 313 del 7 giugno 1990 concernente la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale.

In tema di informazione la Comunità, attraverso determinate azioni, voleva conseguire tre obiettivi:

a) favorire l'acquisizione dei dati necessari ad impostare l'azione comune;

b) armonizzare, a tal fine, le procedure vigenti negli Stati membri e promuovere la cooperazione tra le varie strutture nazionali;

c) consentire al cittadino, singolo o associato, l'accesso alle varie fasi in cui si articolano le attività amministrative pubbliche in materia di tutela dell'ambiente.

La direttiva comunitaria del '90 ha impegnato gli Stati membri ad assicurare uniformità di trattamento ai cittadini comunitari, garantendo loro il diritto di accesso alle informazioni relative all'ambiente che sono in possesso delle autorità pubbliche od organismi aventi pubbliche responsabilità; tale diritto di informazione è riconosciuto a qualsiasi persona fisica o giuridica senza che questa debba dimostrare il proprio interesse.

Dal 1987 la Commissione pubblica una relazione annuale sullo stato dell'ambiente attingendo informazioni fornite dagli Stati membri. Nel 2000 si registra una novità, cioè la pubblicazione di una rivista bimestrale distribuita ad oltre 50 mila abbonati dal titolo "L'ambiente per gli europei". Altro strumento attuativo previsto dalla Comunità è quello della incentivazione finanziaria per l'attuazione di diverse politiche come quella agricola, sociale, regionale. Gli **aiuti finanziari** si distinguono in due categorie, da

un lato vi sono le sovvenzioni, cioè aiuti diretti non rimborsabili e dall'altro i prestiti, che devono essere rimborsati ma che sono resi disponibili a condizioni vantaggiose per il beneficiario. Anche il Fondo europeo di sviluppo (FES) prevede contributi finalizzati al finanziamento, in alcuni paesi in via di sviluppo, di progetti aventi un carattere ambientale.

Sin dal 1992 la Comunità si è mossa con azioni specifiche, iscritte nel bilancio comunitario e di entità abbastanza limitata, direttamente connesse alla politica ambientale e con azioni connesse ad altre politiche che presentano un interesse in campo ambientale. Con il regolamento del 21 maggio 1992 la Comunità si è dotata di uno strumento finanziario di sostegno e promozione delle azioni a tutela dell'ambiente denominato **LIFE**.

I settori nei quali è possibile usufruire del sostegno finanziario sono quattro:

- la promozione dello sviluppo sostenibile;
- la tutela degli habitat e della natura;
- le strutture amministrative ed i servizi per l'ambiente;
- l'educazione, la formazione e l'informazione.

L'esperienza maturatasi durante la seconda fase di attuazione del LIFE, conclusasi il 31 dicembre 1991, ha evidenziato la necessità di precisare, con maggior attenzione, i settori d'azione che possono fruire del cofinanziamento, snellendo così le procedure di

gestione, migliorando le misure di divulgazione delle informazioni inerenti le esperienze pregresse e rendendo più efficaci le misure di controllo e valutazione. Con il Reg. CE 1655/2000 del 17 luglio 2000 lo strumento finanziario LIFE viene promosso con l'obiettivo di contribuire all'applicazione, all'aggiornamento ed allo sviluppo della politica comunitaria nel settore e nella legislazione ambientale (art. 1).

Il LIFE cofinanzia progetti che ex art. 2 del Regolamento:

a) siano di interesse comunitario in quanto soddisfino l'obiettivo di cui all'art. 1 del Reg. (in particolare favoriscano l'integrazione delle questioni ambientali con le altre politiche dell'UE);

b) siano realizzati da partecipanti affidabili sul piano tecnico e finanziario;

e) siano realizzabili in termini di proposte tecniche, di calendario e di convenienza.

I tre settori tematici in cui si divide il LIFE sono contemplati negli artt. 3 e ss. dello stesso Regolamento.

Il **LIFE - Natura** ha l'obiettivo di contribuire all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di uccelli selvatici, di conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatica. In particolare si sviluppa nel campo della rete europea **Natura 2000** istituita con la Direttiva CEE n. 43 21 maggio 1992. Tale rete divide l'Europa in Zone Speciali di Conservazione ove viene garantito il mantenimento ed il ripristino degli ecosistemi.

Con lo strumento LIFE - Natura possono essere finanziati:

a) progetti di conservazione della natura che rispondono all'obiettivo della rete Natura 2000;

b) le misure di accompagnamento che agevolano il conseguimento della rete Natura 2000, che possono essere indicate in: preparazione di progetti che coinvolgono partners di più Stati membri, scambio di esperienze tra progetti, controllo e valutazione di progetti nonché la diffusione dei loro risultati.

Il **LIFE - Ambiente** promuove tecniche e metodi innovativi ed integrati per lo sviluppo della politica comunitaria in materia d'ambiente. In tale quadro i progetti che possono essere finanziati sono:

a) progetti di dimostrazione che mirano a stabilire sinergie tra azioni e principi guida della politica comunitaria per lo sviluppo sostenibile, integrando considerazioni sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile nella pianificazione del territorio, promuovendo la gestione sostenibile delle acque freatiche e di superficie, riducendo al minimo l'impatto ambientale delle attività economiche soprattutto mediante lo sviluppo di tecnologie pulite, riciclando e gestendo razionalmente il flusso dei rifiuti, riducendo l'impatto ambientale dei prodotti mediante una strategia integrata agli stati di produzione, distribuzione e consumo di essi;

b) i progetti preparatori allo sviluppo di nuovi strumenti ed azioni della UE in materia ambientale;

c) le misure d'accompagnamento necessarie alla diffusione delle informazioni per lo scambio di esperienze tra progetti ed alla valutazione, verifica e promozione delle azioni realizzate.

Il **LIFE - Paesi terzi** è rivolto agli stati che non fanno parte dell'UE ma che hanno concluso accordi con la Comunità. Questo strumento ha lo scopo di promuovere le cooperazioni transfrontaliere, transnazionali e regionali. Affinché i progetti con i Paesi terzi siano finanziati devono rivestire un interesse per la Comunità, contribuire alla realizzazione di una strategia che favorisca lo sviluppo sostenibile a livello internazionale, apportare soluzioni a problemi ambientali importanti nella regione e nel settore interessato.

I progetti che possono essere finanziati con questo strumento sono:

a) progetti di assistenza tecnica per lo sviluppo di politiche e programmi d'azione nel settore dell'ambiente;

b) misure di accompagnamento necessarie alla valutazione, verifica e promozione delle azioni realizzate.

Sono esclusi dai benefici dello strumento LIFE tutti gli interventi e le azioni che fruiscono di altre agevolazioni come quelle dei fondi strutturali.

7. L'ambiente nel progetto di Costituzione europea

Sembra che a livello europeo stia cambiando qualcosa, infatti sta emergendo un'ulteriore tendenza verso i diritti fondamentali in genere. Dopo varie iniziative intraprese a livello comunitario, le quali non hanno avuto un esito felice, si segnala un fatto di particolare attenzione e cioè il problema del rispetto dei diritti fondamentali che non è più di competenza dei vari organi comunitari ma è discusso direttamente dal Consiglio europeo, vale a dire dai vertici dei capi di Stato. Già da tempo era in programma l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; essa è stata assunta dal Consiglio europeo nel 1999. Questo ha previsto che la Carta debba includere: i diritti di libertà e di uguaglianza; i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizionali costituzioni degli Stati membri; i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione. Nel progetto della carta si legge una clausola "orizzontale" (art. 44 commi 1 e 3) che recita: «le disposizioni della presente Carta si applicano, nel rispetto del principio di sussidiarietà, alle istituzioni e organi dell'Unione nonché agli Stati membri esclusivamente nel campo di applicazione del diritto dell'Unione.... La presente Carta non determina competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati»⁴¹.

41 È interessante notare che il Presidente della Convenzione Roman Herzog, nel discorso inaugurale pronunciato nella seduta del 17 dicembre 1999, ha

Non tutti i diritti menzionati nel progetto hanno la stessa natura; vi sono infatti diritti per i quali si può adire un organo giurisdizionale ed altri per i quali è necessaria un'azione dell'Unione, azione in relazione alla quale sussiste un ampio margine di valutazione. Alcuni diritti potrebbero essere definiti come principi politici d'azione dell'Unione da concretizzarsi tramite un'azione di carattere legislativo⁴².

C'è da dire che i diritti fondamentali in ambito comunitario non hanno la stessa valenza che rivestono nell'ambito degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Questo perché non preesistono né prevalgono sull'ordinamento comunitario ma possono essere costruiti soltanto e subordinatamente al suo interno⁴³. Insomma il problema del riconoscimento dei diritti fondamentali in senso pieno resta subordinato alla trasformazione dell'Unione in un vero e proprio Stato federale. Tuttavia si rileva che questo nuovo progetto, a proposito della tutela ambientale e relativamente al profilo del risarcimento del danno ambientale, potrebbe avere un'importanza

dichiarato: «il testo che formuleremo non avrà sin dall'inizio la stessa dignità e lo stesso carattere vincolante del diritto europeo e comunitario. Tuttavia, l'obiettivo che dovremo sempre tener presente è che quella Carta un giorno, in un futuro non troppo lontano, acquisti obbligatorietà giuridica. Questo richiederà da parte nostra una cautela particolare, ritengo importante formulare un catalogo che nel momento in cui dovesse acquisire carattere vincolante, non debba essere ridimensionato o addirittura rivisto. Il nostro lavoro dovrebbe svolgersi come se il risultato finale fosse la presentazione di un catalogo giuridicamente vincolante».

42 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in Documenti della Camera dei Deputati, Servizio rapporti internazionali e con l'Unione europea.

43 Corte Giustizia Cee, 18 giugno 1991, causa 260/89, in *Raccolta*, I, 2925, punto 43.

strategica se fosse adottata una direttiva che, riconoscendo l'ambiente come bene comune direttamente riferito al soggetto Comunità, attribuisse alle associazioni ambientaliste il potere di agire nell'interesse collettivo a tutela di questo bene, come avviene in parte in alcuni Stati membri tra cui anche l'Italia, così si potrebbe cominciare a parlare a livello europeo dell'emersione di un diritto fondamentale all'ambiente. Decisiva, anche in questo caso, potrebbe essere la giurisprudenza della Corte di giustizia, specie se comincerà a dare rilevanza non solo all'interesse individuale ma anche a quello collettivo. Nel corso del 2003 i lavori della Convenzione sul futuro d'Europa hanno acquistato gran velocità e dopo mesi di dibattito aperto sono stati proposti i primi 16 articoli di una Costituzione europea definendone la struttura Costituzionale. Successivamente, il 29 ottobre 2004, i capi di Stato o di governo dei 25 Stati membri e dei 3 paesi candidati hanno firmato il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che era stato adottato all'unanimità il 18 giugno 2004. Il Trattato potrà entrare in vigore soltanto quando sarà stato adottato da ciascuno dei Paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali (si tratta della ratifica da parte degli Stati membri secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei loro Paesi; le procedure previste dalle Costituzioni in questo senso non sono identiche e comportano la via «parlamentare», la via «referendaria» o addirittura entrambi i meccanismi). Una volta avvenuta la ratifica, ufficialmente notificata da tutti gli Stati firmatari (deposito degli strumenti di ratifica), il Trattato potrà entrare in vigore e prendere effetto in linea di massima, secondo

quanto in esso stabilito, il 1° novembre 2006.

Nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005, la maggioranza degli elettori ha votato “no” al testo della Costituzione. A fronte di questi risultati, il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha ritenuto la scadenza del 1° novembre, che era stata inizialmente prevista per l’entrata in vigore della Costituzione, non più perseguibile, in quanto gli Stati che non hanno ancora ratificato il Trattato non saranno in grado di fornire una buona risposta prima della metà del 2007. Tutti gli Stati membri, che abbiano o non abbiano ratificato la Costituzione, si sono così presi una pausa di riflessione, da utilizzare anche per dibattiti e chiarimenti compromettendo così l’accelerazione iniziale data dai lavori per la formazione della tanto attesa Costituzione Europea. Nel corso della presidenza austriaca del primo semestre 2006, il Consiglio europeo esaminerà lo stato di avanzamento dei dibattiti sulla ratifica del Trattato costituzionale. Il processo di ratifica da parte degli Stati membri non è stato dunque abbandonato. Il calendario sarà, se del caso, adattato alle circostanze nei Paesi in cui non è ancora avvenuta la ratifica. Tutto questo ha suscitato un ampio dibattito da parte delle associazioni ambientaliste, le quali ritengono che la tutela ambientale sia stata messa in secondo piano; tale dibattito è da ritenere alquanto inopportuno se solo si pensa che è proprio grazie all’Unione che l’ambiente ha avuto una giusta tutela e che una “moderna” Costituzione Europea può solo allargare i margini di salvaguardia dell’ambiente.

Capitolo III

La situazione italiana.

Ritardi nell'adeguamento degli obiettivi comunitari

1. Tutela ambientale e Costituzione

Passando in rassegna le norme della Costituzione Italiana risulta vano il tentativo di quanti vogliono rinvenirvi un riferimento formale al diritto dell'ambiente. Infatti in essa non solo non rinveniamo la definizione di ambiente, a differenza di quanto accade in altre costituzioni mondiali, ma non v'è nemmeno un chiaro ed esplicito richiamo al dovere di protezione e tutela del medesimo⁴⁴. Questa sorta di vuoto giuridico, sintomo di una società e di una cultura politico-giuridica all'epoca ancora acerba e poco sensibile verso le problematiche ambientali, appare comprensibile se si fa riferimento al momento storico in cui è avvenuta la stesura della nostra Costituzione, vale a dire in un momento di piena transizione post-bellica. Infatti a quel tempo non poteva qualificarsi l'ambiente come entità meritevole di una disciplina giuridica autonoma né quale oggetto di diritti⁴⁵.

Tutto ciò non impedisce di tentare di ricostruire un diritto ambientale di matrice costituzionale, partendo proprio dall'analisi di quelle norme della Costituzione che potremmo definire aperte

44 Cf per tale affermazione *Codice dell'ambiente* 2003.

45 Cf R. PANETTA, *Il Danno Ambientale*, Giappichelli, Torino 2003. In questo è affrontato, quasi a giustificare, l'aspetto storico della mancata tutela ambientale.

a più interpretazioni, per capire cosa si voglia intendere quando si parla di diritto all'ambiente come di un diritto costituzionalmente garantito. Il vuoto normativo viene colmato oltre che dalle interpretazioni di norme costituzionali, quali gli artt. 2, 9 e 32 Cost., anche dalla Corte costituzionale, che è giunta ad affermare (con la sentenza del 30 dicembre 1987 n. 614) che nel nostro ordinamento giuridico la protezione dell'ambiente è imposta da precetti costituzionali (artt.9 e 32) ed assurge a valore primario ed assoluto.

La Corte Costituzionale ha dato un importante contributo alla determinazione del concetto d'ambiente⁴⁶. Nella sua elaborazione si è avvalsa sia degli strumenti offerti dall'elaborazione dottrinale sia di quelli che ha tratto dalla normativa internazionale e comunitaria. La Corte ha svolto un'intensa attività di interpretazione e, partendo dal concetto di "bene immateriale unitario", ha riconosciuto la natura di valore costituzionale all'ambiente. Abbandonando la prospettiva dell'ambiente come situazione giuridica soggettiva gli interessi riguardanti l'ambiente vengono ancorati al tessuto dei valori su cui si fonda il patto costituzionale. L'ambiente come valore, al pari degli altri valori costituzionali, diventa uno dei beni fondamentali alla cui stregua è necessario orientare ogni manifestazione della legalità.

Nella giurisprudenza costituzionale il modo di definire gli interessi ambientali non sempre è stato univoco; infatti in talune pronunce si parla di "beni rilevanti costituzionalmente" e raramente la Corte si è riferita all'ambiente con il termine "interesse

46 Cf D. BORGONOVO RE, *Corte Costituzionale e ambiente*, 461ss.

fondamentale. Prevalente è invece il ricorso al concetto di “valore costituzionalmente garantito e protetto”. La Corte, di recente, ha precisato che l’ambiente costituisce un valore costituzionale dal “contenuto integrale”, nel senso che in esso sono sommati una pluralità di valori culturali, sanitari ed ecologici ma anche esigenze ed istanze partecipative la cui realizzazione implica l’attivazione di tutti i soggetti pubblici in virtù del principio di leale collaborazione ed anche dei membri della collettività statale, dei quali non può essere trascurato il positivo contributo per un’efficace tutela dei beni ambientali⁴⁷.

Considerare l’ambiente come valore significa che esso non solo può formare oggetto di diritto (come previsto dalla dichiarazione di Stoccolma o in alcune recenti costituzioni diverse da quella italiana) ma costituisce uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo storico e sul quale una società fonda la sua legittimazione.

Riconoscere valore intrinseco all’ambiente o alla diversità biologica non significa postulare l’invulnerabilità o la proibizione di ogni e qualsiasi interferenza bensì comporta che colui che agisce su di esso debba fornire giustificazione del suo intervento⁴⁸. In tal modo è stata capovolta la regola che disciplinava gli interventi sull’ambiente. Quella attuale prevede che l’uomo è pur sempre titolare di un potere di interferire, ma questo diritto può subire

47 Corte cost., sent. n.302 del 1994. in *Riv. Giur. Ambiente* 1994.

48 Cf *Convenzione sulla biodiversità*, Rio de Janeiro, 5 giugno 1992, ratificata in Italia con legge il 14 febbraio 1994 n. 124.

limitazioni se una possibile controparte dimostra che l'azione intrapresa danneggia o mette in pericolo l'ambiente⁴⁹.

Anche la Corte di Cassazione si è impegnata nella ricerca di quella definizione di ambiente che manca nella nostra Costituzione, affermando che per "ambiente" deve intendersi il contesto delle risorse naturali e delle opere più significative dell'uomo, protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona.

L'ambiente è una nozione oltreché unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario⁵⁰; potremmo in sintesi definirlo quale bene immateriale e quindi come valore racchiuso ed espresso da un complesso di cose.

In tema di tutela dell'ambiente l'art. **9 Cost.** che recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» è posto fra i principi fondamentali. Mediante tale articolo si sancisce l'impegno dello Stato nella tutela attiva del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale, quindi vi è una visione non statica ma dinamica, non meramente estetica o estrinseca ma integrata e complessiva dei valori naturali di cui l'ambiente costituisce il tutto. È da specificare che in tale articolo il termine "Repubblica" non designa il solo apparato centrale ma

49 Cf A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali*.

50 Cass. Pen., sez. III, 28 ottobre 1993, n. 9727, Benericetti.

indica, invece, le varie articolazioni dell'ordinamento statale e cioè lo Stato in senso stretto, le regioni, province e comuni nonché altri enti specialistici. L'art. **32 Cost.** invece eleva la salute a diritto fondamentale dell'individuo nonché interesse della collettività, infatti così dispone il I comma: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». È evidente che il perseguimento di una tutela sistematica della salute degli individui passa inevitabilmente attraverso il riconoscimento e la tutela di un diritto ad un ambiente salubre. Da qui emerge che la salute diviene un diritto fondamentale e primario, quindi va approntata un'adeguata tutela contro fenomeni di inquinamento che vanno ad incidere negativamente sulla salute fisica e psichica dell'individuo. L'ambiente a cui l'art. 32 Cost. apporterebbe tutela s'identifica con i luoghi fisici in cui si svolge l'esistenza umana ed in questo senso vi si possono ricondurre l'aria, il suolo, il sottosuolo, suoni ecc...

In base a tale articolo la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, azionabile direttamente di fronte a comportamenti lesivi della salute individuale che si configura come un diritto primario ed assoluto operante anche nei rapporti tra privati.

L'ambiente evocato dall'art. 32 Cost. è costituzionalmente tutelato anche da altre norme, prima fra tutte l'art. **2 Cost.** in base al quale: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge

la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». È innegabile che l'art. 2 Cost. costituisca il punto di partenza di tutti quei nuovi diritti non ancora recepiti dall'ordinamento giuridico; è anche grazie a questo che potranno affermarsi eventuali interessi emergenti dell'individuo e della collettività meritevoli di apprezzamento da parte dell'ordinamento giuridico esistente⁵¹. Dal collegamento tra diritto alla salute e diritto all'ambiente ha preso le mosse quella riflessione della dottrina, confortata da contributi giurisprudenziali, che ha portato alla nascita ed all'affermazione del diritto ambientale. La Corte Costituzionale ha rivoluzionato la materia mediante note pronunce; con la sentenza 210/1987 la Corte ha voluto superare l'idea di una tutela riflessa o indiretta dell'ambiente sottolineando «lo sforzo di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione»⁵².

Da qui è possibile sostenere quanto sia importante per l'ambiente unitariamente considerato, e quindi per l'uomo, predisporre strumenti volti a reprimere ogni forma di danno ambientale.

Quanto detto fino ad ora è da considerare oggi alla luce della

51 Cf B. CARAVITA, *Dritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2002. Analizza le varie problematiche ambientali da un punto di vista costituzionale, soffermandosi anche sull'evolversi del pensiero giurisprudenziale fino a giungere a toccare la tematica relativa alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha modificato l'assetto giurisprudenziale in materia.

52 Rif Corte cost.210/1987; cf anche R. PANETTA, *Il Danno Ambientale*.

riforma del titolo V della Costituzione e delle nuove prospettive per il diritto ambientale.

La legge costituzionale del **18 ottobre 2001 n. 3**, modificativa del titolo V della nostra Carta fondamentale, ha introdotto innovazioni di gran portata, destinate ad incidere sull'assetto costituzionale del nostro Paese ma anche su quello specifico del diritto ambientale. Questa ha modificato l'art. **117 Cost.** che, così, comporta un riparto di competenze diverse: spetta alla legislazione esclusiva statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, c. 2); fa oggetto di legislazione concorrente il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali delle regioni (117, c. 3); si attribuisce alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, c. 4)⁵³.

Tale modifica è dipesa dal fatto che, fino ad oggi, è mancata nella Carta Costituzionale la ricomprensione dell'ambiente nelle materie elencate nell'art. 117 Cost. Questa circostanza ha fatto sì , che, accentuandosi la sensibilità sociale e rendendosi necessaria una legislazione idonea a governare le attività antropiche anche per quanto attiene al loro riflesso sui luoghi di vita, non sia stato possibile operare diversamente se non muovendo dalle materie costituzionali per distribuire al loro interno la potestà e le funzioni preordinate al governo della relazione uomo - ambiente.

53 Per approfondimenti *Manuale delle leggi ambientali*, C. RAPISARDA SASSON (a cura di), Giuffrè, Milano 2002.

Anche se il vocabolo “ambiente” è presente nella Costituzione italiana, in realtà è vana la definizione giuridica di esso⁵⁴. D'altra parte le nuove disposizioni del Titolo V devono essere coordinate con gli altri articoli della Costituzione che non sono stati variati dalla riforma; da ciò parte la necessità di una regolamentazione unitaria per assicurarne il coordinamento con le restanti norme costituzionali, dato che la mancanza di sistematicità del quadro normativo non consente una *reductio ad unitatem*.

Solo alla luce della riforma costituzionale sembra possibile intravedere un'impostazione sistematica del governo dell'ambiente inteso come tutela dei luoghi di vita dall'inquinamento e quindi come *corpus* normativo volto a disciplinare le attività antropiche il cui esercizio possa provocare la degradazione dell'ambiente naturale. Inoltre le oscillazioni riscontrabili nella giurisprudenza costituzionale, soprattutto in materia di bilanciamento tra interesse alla protezione dell'ambiente ed altri valori costituzionali, sembrano mantenere ferma l'esigenza di introdurre nel testo della Costituzione un chiaro ed equilibrato principio di tutela dell'ambiente⁵⁵.

2. Ritardi di adeguamento in Italia degli obiettivi comunitari

L'adeguamento della normativa italiana al diritto comunitario, dal punto di vista sostanziale, è risultato complesso e difficoltoso.

54 Cit. ripresa da *Diritto dell'Ambiente*, A. CORSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, Laterza, Bari 2002.

55 Cf B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, 256-266.

I giudici italiani, attraverso il processo costituzionale, l'esercizio del potere di disapplicazione, l'estensione del ricorso in via pregiudiziale ai sensi dell'art. **177 del Trattato**, hanno tratto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia ragioni sufficienti per motivare il proprio giudizio di conformità, assicurando così l'integrazione del diritto comunitario nel diritto interno. Da un punto di vista giurisprudenziale vi è stato un favorevole sviluppo dei rapporti formali tra i due ordinamenti ma, al contrario, il legislatore ha attuato il diritto comunitario con incertezza ed innumerevoli inadempienze⁵⁶.

In Italia l'inadempimento delle direttive comunitarie, in relazione all'ambiente, è stato per lungo tempo sistematico e rilevante. La trasposizione delle direttive ambientali nel diritto interno si è realizzata con estrema difficoltà e confusione. Ciò lo si evince dall'esame di numerose procedure d'infrazione promosse dalla Commissione e dal lungo elenco di sentenze con le quali la Corte di Giustizia ha accertato la mancata applicazione delle direttive comunitarie entro i termini prescritti⁵⁷.

56 Sui problemi posti dall'attuazione delle direttive comunitarie, specie quelle in materia ambientale cf L.S. ROSSI, *Diretta Efficacia e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia*, In *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 1991, 12ss; inoltre V. GASPARINI CASARI, *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie in materia ambientale*. Introduzione al tema, in AA.VV., *Direttive comunitarie in tema di ambiente*, Quaderno 1993, 9ss.

57 Per tale affermazione cf G. CORDINI, *Diritto Ambientale Comparato*. Inoltre per un'approfondita considerazione del tema si cf F. CAPELLI, *Le direttive comunitarie*, 493ss. e V. SALVATORE, *Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario*, in *Diritto Comunitario e degli scambi Internazionali*, 435ss. Per i riferimenti in ordine alle sentenze di condanna dell'Ita-

Il nostro Paese, in molti casi, ha assolto gli obblighi comunitari con lentezza ed approssimazione a causa di complicazioni derivanti dal modello istituzionale. Sono frequenti le procedure d'infrazione avviate dalla Commissione perché le autorità nazionali non avevano fornito indicazione circa i programmi d'attuazione delle direttive comunitarie o non avevano adempiuto all'obbligo d'informazione previsto dalla gran parte degli atti comunitari. I ritardi e le omissioni nella programmazione dell'azione statale sono da attribuire alle carenze nel coordinamento tra Stato e regioni, alle quali sono quasi sempre delegate funzioni programmatiche. Infatti, ad esempio, in materia di rifiuti l'iniziativa regionale è stata rallentata dalle inadempienze dello Stato⁵⁸.

Tali problemi di coordinamento sono giustificati dalla complessità del procedimento legislativo bicamerale e dal riparto costituzionale della competenza tra Stato e regioni, sottolineando che l'assetto delle competenze, stabilito dall'ordinamento costituzionale italiano, richiede una leale cooperazione tra soggetti diversi. Anche se tali motivazioni possono giustificare le ragioni delle inadempienze, queste non sono ammesse dalla Corte di Giustizia. Infatti per la Corte gli Stati non possono dare conto dell'inadempimento eccependo disposizioni, pratiche o situazioni

lia emesse dalla Corte di Giustizia cf L. FERRARI BRAVO, *La Corte di Giustizia e le frontiere della funzione giurisdizionale comunitaria*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1990, 241ss.

58 Ciò nonostante alcune regioni hanno adottato una normativa di settore. Si può vedere ad esempio la legge regionale della Toscana, recante norme per lo smaltimento dei rifiuti, approvata il 12 gennaio 1995 n. 4.

proprie dell'ordinamento giuridico interno⁵⁹. Essi, per evitare di incorrere nelle censure della Corte, devono introdurre nel proprio ordinamento le modifiche necessarie per assicurare il recepimento degli atti comunitari. La Corte ha però riconosciuto la sussistenza di una "forza maggiore" che esime da determinate obbligazioni comunitarie solo se il ritardo nell'esecuzione di detti atti sia dovuto a cause "anormali" ed "imprevedibili", le cui conseguenze siano inevitabili, malgrado ogni diligenza da loro impiegata. Tra queste giustificazioni del tutto eccezionali la Corte ha ricompreso anche il ritardo imputabile ad un'amministrazione nazionale, alla quale il soggetto interessato dovesse rivolgersi per rispettare gli obblighi imposti dalla regolamentazione comunitaria.

La Comunità europea, come già detto nei capitoli precedenti, agisce tramite due tipi di atti: **regolamenti e direttive** (art. 189, oggi 249 del trattato CE).

Per quanto concerne i regolamenti è stata riconosciuta⁶⁰ la diretta

59 Vi è stata una sentenza della Corte di Giustizia del 31 dicembre 1991 nella causa 33/90, Commissione c/Italia, con la quale la Corte ha dichiarato la Repubblica Italiana inadempiente riguardo all'attuazione delle direttive 75/442 e 78/319, relative rispettivamente ai rifiuti tossici e nocivi. La Commissione aveva rilevato che l'Italia non aveva per tutto il territorio nazionale, ed in particolare per la Campania, le informazioni richieste sulle misure interne adottate per dare attuazione alla direttiva in causa. La Corte ha ritenuto che uno Stato non può dirsi esonerato dalla propria responsabilità per inosservanza del diritto comunitario sul piano regionale. Lo Stato italiano eccepiva a propria difesa che non poteva ritenersi responsabile del modo in cui le Regioni assicuravano il rispetto della direttiva comunitaria in ambito locale. La Corte nel respingere la tesi del Governo italiano ha rammentato che la tesi sostenuta avrebbe condotto alla vanificazione dell'ordinamento comunitario.

60 Cf Corte cost., sent. n. 389/89, in Gur. Cost.

efficacia della fonte comunitaria e della sua prevalenza a fronte di un atto legislativo successivo, che sarà disapplicato dal giudice comune, senza bisogno di sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa interna.

Diverso è per le direttive, queste vincolano gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, restando di competenza dei singoli Stati la forma ed i mezzi da utilizzare per adempiere l'obbligo comunitario. Da ciò si evince che se le leggi interne sono dubbie queste vanno interpretate conformemente alle direttive comunitarie se invece si pongono in contrasto con la normativa comunitaria devono essere disapplicate dal giudice comune a vantaggio della seconda normativa. Inoltre, fuori dai casi di diretta applicabilità delle direttive, secondo quanto stabilito in via interpretativa dalla Corte di Giustizia, necessitano comunque di misure interne di attuazione le direttive ed i regolamenti che hanno un contenuto generico ovvero programmatico.

Allo scopo di favorire la trasposizione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno italiano il legislatore ha fatto ricorso a leggi delega generali come quella del 9 febbraio 1982 n. 42, con cui il Parlamento concedeva al Governo la delega ad emanare norme per l'attuazione di ben 97 direttive comunitarie. Tale delega operava in maniera impropria rispetto al tanto atteso procedimento per l'adeguamento della normativa interna al diritto comunitario. L'esigenza di riforma era motivata dal fatto che la Comunità esercitava la competenza in numerosi settori, ma una simile delega

generale appariva incostituzionale , in quanto non prospettava una soluzione tecnica migliore perchè tentava solo di recuperare il tempo perduto.

Da allora si sono succedute diverse leggi delega, come quella del 16 aprile 1987 n. 183, sul coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, che hanno delineato un primo assetto organizzativo dei poteri, definendo un modulo organizzatorio e funzionale per l'assolvimento degli obblighi comunitari e regolando un più organico procedimento per l'adattamento delle norme. Con la L. n. 183/1978, nell'ambito della Presidenza del Consiglio, vennero istituiti un "dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie", un "comitato consultivo" ed una "segreteria permanente" per i problemi di ordine giuridico ed economico riguardanti la materia comunitaria. Nel titolo 11 era stabilita una procedura di consultazione preventiva del Parlamento e delle Regioni in merito ai progetti di regolamenti, direttive e raccomandazioni della Comunità europea per consentire ai due poteri cointeressati, nel procedimento attuativo degli atti comunitari, di formulare ed avanzare proposte già nella fase di formazione della normativa europea. Con questa legge il Parlamento attribuiva al Governo la delega per l'attuazione di un centinaio di direttive che non erano ancora state recepite in Italia, sebbene i termini fossero scaduti da tempo.

Da tale discorso si evince che le direttive adottate in base all'art.

189 del Trattato sono indirizzate agli Stati membri affinché questi provvedano all'attuazione delle stesse che, essendo vincolanti in ordine al risultato da raggiungere, fanno salva la competenza degli Stati per quanto riguarda la forma ed i mezzi. A determinate condizioni la direttiva può dispiegare un'efficacia diretta negli ordinamenti interni, venendo ad incidere sulle posizioni giuridiche dei singoli, con la conseguenza che nei casi previsti può essere riconosciuto il diritto di rivolgersi al giudice nazionale per invocare il rispetto della norma comunitaria contenuta nella direttiva.

La tecnica di recepimento delle direttive arrivò nel 1989 con la legge n. 86, c.d. legge Pergola dal nome del proponente al tempo Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie⁶¹, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Lo strumento previsto dal legislatore ha introdotto un meccanismo permanente di attuazione del diritto comunitario derivato; si prevede, infatti, che ogni anno sia emanata una "legge comunitaria" contenente tutte le disposizioni di attuazione che derivano dagli obblighi assunti dall'Italia a livello comunitario. Tale legge va predisposta dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie sulla base degli atti adottati dagli organi della CE e sulla base di una verifica, poi trasmessa alle commissioni parlamentari competenti⁶², dello stato di adeguamento e di

61 Si veda al riguardo S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Foro italiano*, 4(1988), 494ss.

62 Per tale riferimento vedere B. CARAVITA, *Diritto Dell'Ambiente*, Il Mulino,

conformità dell'ordinamento interno.

Per quanto riguarda il “diritto all'informazione” in materia ambientale è importante ricordare che nel nostro ordinamento, con la legge di riforma delle autonomie locali⁶³ e la nuova legge sul procedimento amministrativo⁶⁴, il diritto ad accedere ad informazioni sull'attività pubblica amministrativa, ivi compreso l'accesso alla documentazione amministrativa, trova una disciplina unitaria. In materia di ambiente, peraltro erano già in vigore delle norme dirette a garantire l'accesso all'informazione; in questo senso l'art. 14 della legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente dispone:

1. il Ministro dell'ambiente assicura la più ampia divulgazione alle informazioni sullo stato dell'ambiente;

Bologna 2001.

63 La legge 8 giugno 1990, n. 142. Per un commento cf L. RANDELLI, *La nuova legge sulle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Maggioli, Rimini 1990; inoltre cf *Le nuove autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n.142*, V. ITALIA – M Bassani (a cura di), Giuffrè, Milano 1993. Ivi si prospetta anche un raffronto della legge sulle autonomie locali con la legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e provinciale...

64 Legge 7 agosto 1990, n. 241. Per un commento cf R. VILLATA e G. SALA, *Procedimento amministrativo*, voce *Digesto Disc. Pubblicistiche*, Utet, XI Torino, 1996, 574ss., ivi numerosi riferimenti bibliografici, 574-575. Per uno sviluppo del tema cf F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Nuova It. Scientifica, Roma 1989, 60-61; D. BORGONOVO RE, *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia*; in G. ARENA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, 265ss.; G. BUTTI – L. BUTTI, *Il diritto d'accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione*, in *Rivista Giur. Dell'Ambiente*, 1991, 461ss.; G. MORANTI, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, 1992, 805ss.

2. omissis;

3. qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione e può ottenere copia, previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive d'ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata.

Inoltre la legge Galli del 5 gennaio 1994 sulle risorse idriche ha previsto l'istituzione di un "osservatorio dei servizi idrici" con la funzione di raccolta, elaborazione ed istituzione dei dati statistici e conoscitivi di alcuni servizi. L'articolo 23 della legge detta poi disposizioni in materia di "partecipazione, garanzia e informazione degli utenti". Ciascun gestore dei servizi idrici integrati deve assicurare l'informazione agli utenti e promuovere iniziative per la diffusione della cultura dell'acqua, garantendo ai cittadini l'accesso alle informazioni inerenti ai servizi gestiti nell'ambito della propria competenza, alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla qualità e quantità delle acque fornite e trattate. (articolo 23, comma secondo, della legge 5 gennaio 1994, n. 36). La giurisprudenza ha riconosciuto l'operatività immediata del diritto del cittadino all'acquisizione delle informazioni sullo stato dell'ambiente in quanto specificazione del più generico diritto all'informazione inteso come diritto all'acquisizione di conoscenza, che trova implicita garanzia nella Costituzione e si inserisce tra le libertà che valgono a qualificare, in senso democratico, il rapporto

tra autorità e libertà⁶⁵. Il diritto all'informazione, attinente allo stato dell'ambiente, è configurabile quale diritto soggettivo pubblico il cui esercizio non può essere condizionato ad una successiva regolamentazione. L'articolo 14 della L. n. 349/1986 si troverebbe perciò in rapporto di specialità con l'articolo 22 della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990⁶⁶. Le disposizioni riguardanti il procedimento amministrativo tendono così ad estendere ai cittadini il diritto di accedere alla documentazione in parallelo con l'introduzione di procedure che consentono una più incisiva partecipazione del pubblico alle decisioni che concernono l'ambiente⁶⁷. Sarebbe così rafforzata la tendenza a riconoscere i "nuovi diritti" dell'età tecnologica, da classificare tra i cosiddetti

65 Cf la sentenza del TAR Sicilia, sez. II, 9 aprile 1991 n. 118, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, 4463, con nota di T.E. FROSINI, *Sul nuovo diritto all'informazione ambientale*, 4465ss. La sentenza è stata annotata anche da U. SALANTIRO, *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione*, in *Rivista Giur. Dell'Ambiente*, 1992, 411ss. Il TAR Sicilia ha ritenuto che il diritto all'informazione sullo stato dell'ambiente si configuri come un'ipotesi particolare del diritto d'accesso ai documenti, finalizzato a dare attuazione sia al più generale diritto all'informazione, sia al diritto di partecipazione del cittadino al procedimento nonché al diritto di difesa in giudizio. Di conseguenza il giudice amministrativo ha riconosciuto "l'immediata operatività ed esercitabilità del diritto all'informazione di cui trattasi, secondo le norme vigenti che non richiedono forme particolari per l'accesso né termini per l'adempimento da parte della Pubblica Amministrazione.

66 Cf V. ITALIA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano 1992; *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, V. ITALIA – M. BASSANI (a cura di), Giuffrè, Milano 1995.

67 In generale sulla partecipazione dei cittadini nell'ambito delle autonomie locali cf A. ZUCCHETTI, *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1992.

“diritti di terza e quarta generazione”, per assicurare agli stessi una tutela giuridica. L’efficacia di questi strumenti dipende anche dall’atteggiamento che assumeranno i pubblici amministratori ed i cittadini, dato che in larga misura la prassi può svuotare di contenuto molte delle garanzie riconosciute dalle norme, rendendo difficoltoso e dispendioso il loro esercizio.

In Italia, a seguito della direttiva 43/1992, è stato avviato il progetto **BioItaly**, una collaborazione tra regioni, Province autonome, Unione Zoologica Italiana, Società Italiana di Ecologia e Società Botanica Italiana. Il progetto ha lo scopo di individuare e delimitare sul territorio nazionale i siti di rilevanza per la rete Natura 2000, compilare per ogni sito una scheda con dati relativi agli aspetti amministrativi e naturalistici, creare un *database* nazionale le cui informazioni siano aggiornate con periodiche attività di monitoraggio.

Nell’ordinamento italiano la svolta nel dibattito sulla tutela dell’ambiente si è avuta a partire dagli anni ottanta con due provvedimenti, il primo è la **legge 8.8.1985 n. 431**, nota come Legge Galasso, recante disposizioni a tutela delle zone di particolare interesse ambientale, il secondo è la **legge 8.7.1986, n. 349** istitutiva del Ministero dell’Ambiente e recante norme in materia di danno ambientale.

Con questo secondo provvedimento da un lato è stata separata la tutela del patrimonio storico, architettonico e culturale da quella ambientale, e dall’altro il Parlamento italiano ha affrontato

il problema della tutela dell'ambiente in maniera unitaria, nel tentativo di offrire strumenti idonei per una tutela globale e non più settoriale dell'ambiente.

Con la legge 349/1986 il Ministero ha assunto il ruolo di centro propulsore e di riferimento per tutte le iniziative in materia ambientale ed è chiamato a svolgere essenzialmente un'attività di coordinamento mediante intese ed azioni comuni da avviare concretamente in collaborazione con gli altri dicasteri ed organismi pubblici. Il Ministero ha il compito di assicurare la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento (così prevede l'art 1 della Legge n. 349/1986).

L'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti al Ministero dell'Ambiente mantiene, anche dopo il D. Lgs. n. 112/1998, pericolose aree di sovrapposizione con altri Ministeri, confermandosi l'ulteriore difficoltà di affermazione dell'ambiente come materia e, nel processo di unificazione, come bene giuridico dotato di una sua specificità.⁶⁸ Divenuto di recente (D.P.R. 27.3.2001) "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", gli sono stati accorpati, in tutto o in parte, il Ministero dell'ambiente ed il Ministero dei lavori pubblici, parzialmente il Ministero delle politiche agricole e

68 Cf particolarmente P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova 2000; ID., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano 2004.

le deleghe concernenti la polizia forestale ed ambientale. L'attuale Ministero si articola in quattro Dipartimenti: Dipartimento per lo sviluppo sostenibile, per le politiche del personale e gli affari generali, Dipartimento per la protezione ambientale, Dipartimento per l'assetto dei valori ambientali del territorio e Dipartimento per le risorse idriche. A livello periferico il Ministero si avvale degli uffici territoriali di Governo.

Dal Ministero dipende l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici alla quale, tra l'altro, sono state trasferite le attribuzioni dell'ANPA (Agenzia nazionale protezione ambiente) e quelle dei Servizi tecnici nazionali già incardinati presso la Presidenza del Consiglio. Inoltre il Ministero dell'ambiente assicura la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente potendo, a tal fine, servirsi di tutti quegli strumenti che riterrà idonei.

3. Legislazione ambientale italiana e suoi criteri ordinatori

Il diritto dell'ambiente non conosce, o almeno non ha conosciuto fino ad ora, un settore dedicato al sistema delle fonti.

L'assenza di qualsiasi riferimento all'ambiente nel testo della Costituzione ha avuto rilevanti ricadute anche sul sistema di produzione normativa in materia ambientale. Inizialmente si è avuta una fase in cui vi è stata nel nostro Paese l'emersione di problematiche ambientali cui si provvedeva mediante il ricorso a strumenti acquisiti da altri settori del diritto. La mancanza di un'adeguata

cultura giuridica dell'ambiente si è riversata, oltre che sul piano dei contenuti normativi anche su quello formale e procedimentale della produzione del diritto, dando luogo a fenomeni di produzione del diritto *extra ordinem*⁶⁹. In questo settore le incertezze hanno comportato delle vere e proprie rotture sul sistema delle fonti del diritto e sui principi che sorreggono il sistema. Oggi una delle peculiarità del diritto ambientale è un'accentuata proliferazione delle sue fonti che vanno ad innovare il diritto oggettivo; questa non è altro che una conseguenza della proliferazione dei livelli di governo dell'ambiente. Questo fenomeno di inflazione normativa è riscontrabile non solo nell'ambito dell'ordinamento interno ma è comune a tutti i livelli di produzione normativa e quindi sia sul versante comunitario che su quello internazionale.

La pluralità delle fonti del diritto in questione genera l'esigenza della loro conoscibilità, resa ardua dal carattere ampio degli atti prodotti. Ciò genera, come conseguenza, ricadute sia sul versante della certezza del diritto sia difficoltà di rinvenire la norma da applicare al caso di specie e sia problemi in termini di effettività della tutela accordabile.

Gli atti prodotti sono spesso privi di coordinamento sia all'interno che all'esterno di qualsiasi ordinamento giuridico; la mancanza di un reale coordinamento tra i diversi livelli di produzione normativa ha come conseguenza quella di rendere probabile l'ipotesi del conflitto tra norme promananti da organi appartenenti a istituzioni

69 Cf V. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 1990.

diverse. Da qui nasce la necessità per l'interprete di individuare la norma del caso facendo riferimento esclusivamente al proprio apprezzamento discrezionale ed emerge il bisogno di trovare un criterio per gestire la pluralità di atti normativi di origine diversa.

Sono state prospettate diverse soluzioni che ritengo opportuno accennare⁷⁰.

Ritenendo non utilizzabili i criteri di risoluzione dei conflitti tra norme, tipici dell'ordinamento interno, è stato proposto il ricorso al criterio della "migliore protezione dell'ambiente", con la conseguenza che, in caso di antinomia, la prevalenza dovrebbe essere assicurata alla norma che persegue un livello di tutela dell'ambiente più efficace⁷¹. Una soluzione che appare condivisibile dalla giurisprudenza è quella che segue il criterio del "**livello più appropriato di tutela**", in questo caso il conflitto tra prescrizioni normative dovrebbe essere risolto dando prevalenza a quella disposizione che risponde, in maniera più adeguata, alla specificità della soluzione concreta⁷². Se si considera, infatti, l'ambiente come valore costituzionale la cui tutela ha carattere integrale, i principi che devono essere seguiti nel risolvere le antinomie normative sono: il principio di cooperazione ed il principio di ragionevolezza. Il primo riguarda il modo di organizzare tutti i livelli istituzionali di governo e di produzione normativa in materia di protezione

70 Limitatamente ai rapporti tra diritto interno e diritto comunitari, v. Corte Cost. sent. n. 170/84.

71 Cf T. SCOVAZZI, *Il coordinamento tra norme nazionali, comunitarie e internazionali, in previsione in testo unico in materia ambientale*.

72 B. NASCIBENE, *I condizionamenti*, 45.

ambientale; il secondo deve costituire un criterio per individuare, fra più soluzioni, quella più adeguata al contesto nel ragionevole bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti.

4. *Profili di frammentarietà e disorganicità*

I problemi connessi alla produzione giuridica in materia ambientale sono stati una delle cause che hanno determinato, specie negli ultimi anni, lo spostamento della riflessione ambientalista nella direzione della ricerca delle modalità con cui pervenire ad una semplificazione e razionalizzazione della normativa ambientale, comportando una sistemazione della materia e l'individuazione di principi che potranno avere un effetto positivo anche sull'attività legislativa⁷³. Gli interventi sulle problematiche ambientali hanno comportato il susseguirsi, nel corso degli anni, di una miriade di leggi. La prima risale al 1966, la cd. "legge antismog", che detta misure contenitive dell'inquinamento atmosferico. Nel 1976, a fronte delle emergenze sanitarie denunciate da più parti, si è avuto il varo della normativa sull'inquinamento idrico, la cd. "legge Merli", che, per quanto sottoposta negli anni a numerosi ritocchi, modifiche, integrazioni, abrogazioni parziali, ha avuto il merito di colmare una grave lacuna⁷⁴.

73 Cf per tutti A. MORRONE, *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1995, 741ss. Inoltre B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001.

74 Cf F. MARCHELLO – M. PERRINI – S. SERAFINI, in *Diritto dell'Ambiente*, V Edizione aggiornata al 31 Luglio 2002 n. 179 (Disposizioni in materia ambientale).

Negli anni '80 si assiste ad un forte incremento della produzione normativa.

Risalgono infatti a questo periodo il D.P.R. 915/1982, abrogato dal D.Lgs. 22/1997, che detta una prima disciplina in materia di rifiuti solidi urbani; la L. 979/1982, che reca disposizioni in difesa del mare; la L. 431/1985, già citata "legge Galasso" in materia paesaggistica; la L. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente; il D.P.R. 175/1988 di recepimento della "direttiva Severo".

Gli anni '90 risentono invece dei condizionamenti comunitari e dell'emergenza ambientale sorta al seguito del verificarsi di numerosi incidenti ecologici; difatti vengono emanati i decreti legislativi nn. 130, 132, 133 del 1992 a tutela delle acque; la L. 549/1993, che detta norme a tutela dell'ozono stratosferico; la L. 447/1995, legge quadro sull'inquinamento acustico; la L. 61/1994, istitutiva dell'ANPA; il D. Lgs. 22/1997, che detta una disciplina innovativa della gestione dei rifiuti e successivamente modificato dal D. Lgs. 389/1997 e dalla L. 426/1998; il D.P.R. 357/1997, che detta norme per la conservazione degli habitat naturali e seminaturali della fauna e flora selvatiche; la L. 413/1997, che prevede misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico.

Gli indirizzi comunitari non sono però stati sufficienti ad incentivare, nei singoli Paesi, una tutela ambientale relativa a tutti i settori della vita pubblica.

A questo è da aggiungersi anche il cronico ritardo con cui il nostro ordinamento ha recepito le novità legislative della Comunità.

Il contesto ultranazionale è però fondamentale per risolvere i problemi d'inquinamento che vanno ben oltre i confini del singolo Stato.

È nell'ottica del perseguimento di uno sviluppo sostenibile globale che, negli ultimi anni, lo sforzo internazionale e comunitario è orientato verso il coordinamento e la razionalizzazione della normativa interna degli Stati.

Nel nostro sistema esistono ancora centinaia di leggi a tutela dell'ambiente, spesso poco coordinate tra loro e dettate dall'urgenza e dalla contingenza del tema affrontato⁷⁵.

Le strade possibili attraverso le quali procedere nell'opera di razionalizzazione della legislazione in materia ambientale sono diverse, ma quella che meglio si adatta è la tecnica francese della

75 Sul punto nel 1996 l'ex Ministro dell'ambiente Edo Ronchi, nella sua relazione sullo Stato dell'ambiente riconduceva il grave *deficit* ambientale italiano a cinque cause prevalenti: a) inefficienza dei controlli della p.a.; b) corruzione e criminalità organizzata che hanno sperperato sullo scempio; c) arretratezza tecnica e scientifica che hanno portato a progettazioni e realizzazioni ad alto impatto ambientale; d) difficoltà economiche e finanziarie che hanno limitato gli investimenti ambientali pubblici e privati; e) crisi dell'occupazione che ha spinto ad una strenua difesa di posti di lavoro anche in attività ambientalmente non sostenibili, ed ha individuato la soluzione a tali problemi nell'orientamento preventivo e nel carattere capillare che deve assumere la legislazione ambientale. La questione è stata riesaminata nella Relazione sullo stato dell'ambiente 2001 ad opera dell'allora Ministro Bordon. In tale relazione si leggeva che la normativa in campo per i prossimi anni sarà orientata a: a) superare la logica dell'intervento a fine ciclo a vantaggio di politiche di prevenzione; b) revisionare la strumentazione istituzionale, economica e conoscitiva al fine di adeguarla agli obiettivi assunti dal nostro governo anche in campo internazionale; c) rafforzare le strutture pubbliche che operano per la realizzazione delle politiche di sviluppo sostenibile.

codificazione dei Testi Unici. Si tratta: di testi⁷⁶ che raccolgono ed ordinano materiali normativi anteriori, collegati dall'omogeneità della materia ma emanati in tempi e con atti diversi; sono quindi diretti sostanzialmente all'unificazione ed al coordinamento di atti normativi pregressi e distinti tra loro⁷⁷. Partendo da ciò è necessaria, quindi, una legge di delegazione secondo l'art. 76 Cost., che stabilisca i principi e i criteri direttivi cui deve essere orientata la successiva attività governativa di unificazione e coordinamento⁷⁸.

La strada del testo unico è stata tentata per ben due volte dal legislatore italiano, una prima volta dalla commissione istituita dal Ministro dell'ambiente Giorgio Ruffolo, nell'aprile del 1991 ed una seconda nel 1994 dal Ministro Altero Matteoli⁷⁹. In entrambi i casi le proposte presentate prevedevano tante deleghe al governo quanti i diversi settori di protezione ambientale, perseguendo un disegno di razionalizzazione normativa per ambiti omogenei e secondo principi ricavabili dalla legislazione esistente. Tale strada sembra aver avuto un certo seguito presso il legislatore, il quale

76 In argomento cf B. CARAVITA, *Verso una legislazione generale in materia ambientale: i modelli di legislazione ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, 17ss.

77 In particolare, secondo il modello francese la codificazione consiste nel riunire e ordinare le norme esistenti, senza creare nuove regole, con la conseguenza che le operazioni di codificazione non possono incorporare modificazioni diverse da quella forma. Cf B. G. MATTARELLA, *Le codificazioni del diritto. Riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1993, 1035ss.

78 G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1987, 172; cf anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, CEDAM, Padova 1993.

79 V.C. RAPISARDA SASSONI, *Intervista al Ministro A. Matteoli*, in *Impresa Ambiente*, 1994.

non solo ha provveduto a raccogliere in un solo atto normativo la disciplina a tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee, ma ha provveduto a razionalizzare ampi settori dell'ordinamento giuridico attraverso testi unici di rilievo. Tra questi, oltre a quelli già entrati in vigore troviamo quello sui beni culturali e ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), quello sull'ordinamento degli enti locali (d. gls. 18 agosto 2000, n. 267), quello sulla documentazione amministrativa (primo testo unico "misto", in G.U. 20 febbraio 2001).

5. Prospettive di riforma

Auspicato ed invocato da più parti, come esigenza non più rinviabile, trova finalmente avvio, dopo innumerevoli polemiche e critiche, il tanto atteso riordino della legislazione ambientale italiana. La legislazione ambientale nazionale è oggi caratterizzata da un'immensa produzione normativa connotata da profili di frammentarietà e disorganicità che rende necessario un intervento immediato. Ciò è dovuto essenzialmente dalla vasta produzione normativa che, soprattutto negli ultimi quindici anni, è stata sollecitata dalla necessità di attuare nel nostro ordinamento i numerosi provvedimenti che sono stati di volta in volta emanati dal legislatore comunitario in quasi tutti i settori di cui tradizionalmente si compone il diritto dell'ambiente⁸⁰. L'eccesso di produzione

80 Cf *Rivista giuridica dell'ambiente*, voce *Ambiente e sviluppo*, quarta serie 2003.

normativa, la sua complessità formale e spesso la sua difficile attuabilità sono stati spesso causa di effetti paralizzanti anziché di una efficace ed incisiva politica di salvaguardia dell'ambiente. Da queste considerazioni nasce la forte esigenza di procedere alla formazione di un quadro normativo che riassume, integrandoli coerentemente, i principi fondamentali di tutela dell'ambiente⁸¹.

In questa direzione il 14 maggio 2003 il Senato ha approvato il **DDL "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"** (assumendo la numerazione A.S. 1753), che modifica in parte il testo approvato il 2 ottobre 2002 dalla Camera dei Deputati (A.C. 1798). Il disegno di legge, presentato dall'allora Ministro dell'Ambiente Matteoli, prevede la delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento ed integrazione delle varie disposizioni legislative esistenti in materia ambientale ricorrendo, ove necessario, alla redazione di **Testi Unici** che costituiscono la migliore strada percorribile per riorganizzare l'intera normativa ambientale, coordinare le norme nazionali tra loro e con le direttive comunitarie, completare il recepimento di queste ultime, eliminare le disarmonie tra i vari settori, individuare sedi ed organi della programmazione ambientale e precisarne le competenze. Il **Testo Unico** è un testo normativo che raccoglie disposizioni di molteplici testi normativi succedutisi nel tempo, accomunati dal fatto di disciplinare la stessa materia. Possiamo distinguere due categorie di T.U., quelli di

81 Sito consultato: www.governo.it, (Consiglio Ministri).

coordinamento, dotati della stessa forza e dello stesso valore delle disposizioni da unificare e coordinare ed in grado di modificarle ed abrogarle con qualunque altra fonte equiordinata; e quelli di mera compilazione, che non possono innovare le disposizioni vigenti in essi contenute ma al più possono fornire un'interpretazione ufficiale delle stesse non vincolante per i giudici.

Nuove disposizioni in materia sono state dettate dalla L. 50/99 che prevede l'emanazione di numerosi T.U. riguardanti materie e settori omogenei. Nella redazione di tali Testi il Governo deve evidenziare e distinguere le disposizioni legislative da quelle regolamentari, attenendosi ad alcuni criteri direttivi:

- l'individuazione del testo vigente e delle norme;
- l'indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- l'indicazione delle disposizioni, non inserite nel Testo Unico, che restano in vigore;
- la delegificazione delle norme di legge concernente gli aspetti organizzativi e procedurali, l'abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione con espressa indicazione delle stesse in allegato al T.U.

Nel nostro caso trattandosi di un T.U. di coordinamento è lo stesso legislatore a fornire un'indicazione sufficientemente precisa; difatti, l'art. 1 del DDL prevede che: «il Governo è delegato

ad adottare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni legislative nei seguenti settori e materie, anche mediante la redazione dei testi unici». Da tale norma si evince che, se dovesse trattarsi di “Testi Unici”, la natura giuridica di questi che il Governo è delegato ad emanare è quella del Decreto legislativo, ossia di un atto avente forza di legge nella cui predisposizione l’esecutivo dovrà, ai sensi dell’art. 76 Cost., attenersi ai principi e ai criteri direttivi nonché a parametri fissati dal Parlamento. Qualora quindi il Governo, al fine di coordinare e rendere omogenei i diversi corpi normativi oggi in vigore, dovesse ritenerlo necessario, sarebbe legittimato ad apportarvi innovazioni sostanziali, svolgendo un’attività legislativa sempre nei limiti della delega conferita dal Parlamento.

In considerazione della natura del provvedimento da emanare sono state sollevate ulteriori critiche in particolare dagli ambientalisti, che sin dall’inizio, non hanno mai visto di buon occhio tale delega. Per questi, infatti, per mettere ordine nelle leggi vigenti sarebbero bastati dei Testi Unici cosiddetti “compilativi” che però non avrebbero avuto senso per alcune materie (come nel caso delle acque e dei parchi) dove già da tempo sono in vigore leggi-quadro, concepite proprio per dare una cornice certa e definita alla normativa di settore.

La delega, per ampiezza e vaghezza di contenuti, ha sollevato

un'ulteriore perplessità soprattutto in relazione alla costituzionalità dello stesso provvedimento. Difatti, se leggiamo l'art. 76 Cost. questo stabilisce che: «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». Invece, il disegno di legge in esame attribuisce in pratica al Governo il compito di riordinare, coordinare ed integrare l'intera legislazione ambientale nel nostro Paese, indicando quali settori di riordino praticamente tutti i campi dello scindibile umano in materia di ambiente e tutela delle risorse; l'art. 1 del disegno di legge circoscrive l'oggetto del riordino che deve essere portato a termine in diciotto mesi da parte di una Commissione di 24 esperti nominata dal Ministro, la cosiddetta "bicameralina"⁸².

Inoltre il DDL prevede altri due anni per le norme secondarie, tecniche ed attuative, con possibilità sempre per due anni, dopo i decreti legislativi, di apportare modifiche. Per questo periodo, che coincide con il completamento di questa legislatura, il Parlamento, in materia ambientale, non avrebbe alcun potere decisionale e sarebbe chiamato ad esprimere solo pareri in tempi molto ristretti. Quindi i Testi Unici dovranno passare al vaglio delle Commissioni parlamentari per ottenere un parere consultivo sugli atti emanati dal Ministero e dalla Commissione dei 24 prima di essere emanati⁸³. La scelta operata di affidare ad una Commissione questa colossale riscrittura attraverso la redazione dei testi dei decreti legislativi

82 Sito consultato: www.promiseland.it.

83 Sito consultato: www.filodiritto.com.

è stata interpretata negativamente da alcuni esponenti politici, difatti secondo questi in tale prospettiva è come se le Commissioni parlamentari e lo stesso Ministero dell'ambiente non esistessero.

L'attività del Governo dovrebbe tendere, sostanzialmente, ai seguenti fini espliciti dall'art. 2:

- rendere la normativa ambientale italiana omogenea con quella degli altri Paesi dell'UE, al fine di evitare fenomeni di distorsione della concorrenza e con conseguenti danni alla competitività delle imprese;

- coordinare le misure e gli interventi di incentivo e disincentivo, finanziari e fiscali, volti a sostenere la ricerca scientifica, l'introduzione e l'adozione delle migliori tecnologie sostenibili, allo scopo di favorire la compatibilità ambientale delle attività produttive e delle infrastrutture;

- prevedere misure idonee a favorire la tempestività e l'efficacia dei piani e dei programmi di azione ambientale, dei controlli e dei monitoraggi;

- rendere più efficace il sistema sanzionatorio in materia di illeciti ambientali, anche tramite il coordinamento e l'integrazione della disciplina sanzionatoria amministrativa e penale;

- semplificare le procedure relative alle dichiarazioni, comunicazioni, denunce e notificazioni in materia ambientale.

I settori sui quali opererà il DDL sono: 1) gestione rifiuti e bonifica

dei siti inquinati; 2) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; 3) riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e lotta alla desertificazione; 4) gestione delle aree protette, conservazione ed utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette della flora e della fauna; 5) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; 6) procedure per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA), per l'autorizzazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); 7) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

I principi ed i criteri specifici previsti per l'esercizio della delega nei settori e nelle materie d'intervento sono enunciati nell'art. 3 che prevede al comma 1 che: «i decreti legislativi di cui all'art. 1, devono essere informati agli obiettivi di massima economicità e razionalità, anche utilizzando tecniche di raccolta, gestione ed elaborazione elettronica dei dati e, se necessario, mediante ricorso ad interventi sostitutivi, sulla base dei principi e criteri specifici».

6. In particolare: settore rifiuti e sue problematiche

La scarsa e molto spesso approssimativa conoscenza delle esigenze ambientali da parte dell'uomo implica la necessità di approfondire l'entità degli effetti, a volte devastanti, che la sua azione ha sull'ambiente stesso. Le società industrializzate tendono a valutare l'ambiente come una inesauribile risorsa di ricchezza non considerando il potenziale inquinante che molti processi di trasformazione della materia hanno su di esso. Uno degli elementi

di maggiore peso che minaccia l'integrità dell'ecosistema è rappresentato proprio dai rifiuti. Nella società moderna il continuo aumento del quantitativo dei rifiuti prodotti è non a caso diventato un problema sempre più difficilmente sostenibile dal punto di vista ambientale. Il rischio di essere letteralmente "sommersi" dai rifiuti va sempre più concretizzandosi; l'attuale sistema di gestione del comparto ha già mostrato numerosi elementi di criticità legati sostanzialmente all'inadeguatezza di molte delle soluzioni fin'ora adottate, rendendo evidente la necessità di accogliere una strategia innovativa di tipo integrato che renda possibile una drastica riduzione del quantitativo e della tossicità del rifiuto.

Classico esempio di emergenza combinata a mala gestione per lo smaltimento dei rifiuti è la Regione Campania, dove si assiste ad una ormai ciclica "emergenza rifiuti". Per far fronte a tale problema viene sempre riproposta la solita soluzione tampone che consiste nel trasporto dei rifiuti verso altre regioni italiane od altri Stati. Le enormi quantità di rifiuti prodotte risultano di difficile smaltimento, innanzitutto perché contengono grandi percentuali di materiali non biodegradabili. Aumentare il numero degli impianti per la raccolta differenziata, inceneritori o termovalorizzatori, non è accettato dai cittadini, come è dimostrato dalle innumerevoli proteste a cui si assiste nel quotidiano. Questa reazione è rafforzata da una diffusa ignoranza dei processi, dei metodi impiegati e delle garanzie che essi forniscono per la protezione della nostra salute. A questo stato di cose contribuisce ovviamente la scarsissima conoscenza scientifica di gran parte della popolazione, aggravata da un diffuso senso

di sfiducia verso le affermazioni provenienti dal mondo tecnico ed accademico. La stessa ignoranza scientifica spiega, poi, come si possa giungere ad incendiare la spazzatura presente in strada, come è successo e succede in tutta la Campania con la conseguente formazione e dispersione di diossine ed altri pericolosi composti.

Oggi il ruolo dei rifiuti deve essere decisamente rivalutato. Bisogna cominciare a guardare ai rifiuti non tanto come a qualcosa di cui disfarsi ma come ad una risorsa dalle notevoli potenzialità; non va dimenticato che da questi è possibile ricavare, attraverso opportuni trattamenti, una vasta gamma di materie secondarie e notevoli quantitativi di energie alternative. Questa differente prospettiva, che l'attuale livello tecnologico consente di perseguire, è già entrata da diversi anni a far parte della legislazione di un numero sempre maggiore di Stati membri. Sia nel mondo civile che in quello industriale i rifiuti e la relativa gestione rappresentano un settore sempre più in evoluzione, anche alla luce delle continue normative che il legislatore emana a favore di una gestione sempre più ottimale degli scarti che la nostra società produce.

La questione dei rifiuti assume un valore centrale nelle politiche comunitarie. Disciplinare questa materia si è rivelata un'impresa ardua oltre che per le problematiche tecniche che vi sono implicate anche per le caratteristiche estremamente eterogenee che connotano i rifiuti. Essi hanno origine da fonti diffuse, presentano una composizione variabile e dipendono fortemente dal sistema produttivo e sociale. Per questo motivo la Comunità si è impegnata

in sempre più lunghi ed aggiornati elenchi dei materiali di scarto tardando nell'elaborazione di una definizione unica di rifiuto.

La politica comunitaria in materia di rifiuti ha tre obiettivi fondamentali:

- prevenire la creazione di rifiuti, migliorando la concezione dei prodotti;
- promuovere il riciclaggio e la riutilizzazione dei rifiuti;
- ridurre l'inquinamento provocato dall'incenerimento dei rifiuti.

In ambito internazionale, la Comunità è parte della Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e della loro eliminazione (Convenzione di Basilea 1994). Tale Convenzione si propone di ridurre il traffico dei rifiuti ed istituisce un sistema di controlli delle esportazioni e delle importazioni di stoccaggio e di smaltimento di rifiuti pericolosi.

Anche il corpus normativo italiano si è arricchito di nuove leggi in materia, con le quali vengono recepite le recenti direttive comunitarie in materia ambientale, gettando le fondamenta per una gestione più efficace della problematica rifiuti in una prospettiva di maggiore rispetto per l'ambiente. L'attuale legge di riferimento per ciò che concerne la gestione dei rifiuti (ovvero l'insieme dei processi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento) è il Decreto legislativo **n. 22 del 5 febbraio 1997**, noto come **Decreto Ronchi**⁸⁴,

84 Cf *Diritto dell'ambiente*, F. MARCHELLO – M. PERRINI – S. SERAFINI (a cura di), 2002⁵.

il quale stabilisce che la riduzione dei rifiuti debba avvenire dando priorità al loro riciclaggio e reimpiego al fine di limitare lo sfruttamento delle materie prime e di ottenere una drastica riduzione della percentuale smaltita in discarica ed incentiva, inoltre, il loro utilizzo come combustibile o comunque come mezzo per produrre energia. Secondo i dettami di questo decreto lo smaltimento in discarica, che va in ogni caso realizzato in condizioni di sicurezza, viene a costituire unicamente la fase residuale della gestione dei rifiuti interessando così solo i residui inerti dell'intero processo.

L'obiettivo principale del decreto è quello di garantire un'elevata protezione dell'ambiente e ciò deve avvenire partendo dall'assunto che "la gestione dei rifiuti costituisce un'attività di pubblico interesse". Tutto ciò implica che nel corso dei processi di recupero e di smaltimento dei rifiuti è di fondamentale importanza evitare di arrecare danni alla salute umana, all'integrità dell'ambiente nelle sue componenti, al paesaggio ed ai siti di particolare interesse, cercando al contempo di incentivare lo sviluppo di tecnologie capaci di ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti. Una corretta gestione dei rifiuti di tipo urbano prevede, in accordo alle prescrizioni normative, una serie di tappe obbligate:

- sensibilizzazione dei produttori (riduzione di imballaggi e sostanze pericolose);
- adeguamento dei processi produttivi;
- raccolta differenziata (sensibilizzazione degli utenti);

- incenerimento (con recupero di energia);
- smaltimento in discarica (limitatamente agli inerti).

La situazione attuale è tuttavia ancora distante dal modello fin qui descritto. Il decreto Ronchi ha, a tutt'oggi, trovato un'attuazione solo parziale legata in parte anche alla difficoltà di adattare, nei tempi previsti, l'intera filiera legata al sistema rifiuti.

Merita particolare attenzione un ulteriore decreto, precedente ovviamente a quello Ronchi, che ha posto le premesse per la legislazione sui rifiuti, è il D.P.R. del 10 settembre 1982 n. 915, recante «Attuazione delle direttive CEE n. 75/442 relative ai rifiuti, quella n. 76/403⁸⁵ e quella n. 78/319»⁸⁶. Il decreto in questione è nato dall'esigenza di una regolamentazione in materia che era divenuta in quel periodo una vera e propria urgenza in quanto non solo lo Stato italiano era stato più volte condannato dalla Corte di Giustizia Europea per il mancato recepimento nella normativa interna⁸⁷ delle suddette direttive, ma vi era anche la necessità, sempre più stringente, di favorire sistemi tendenti a limitare la produzione dei rifiuti considerato il progressivo aumento sia della quantità che della pericolosità degli scarti provenienti dalle attività produttive e dalle utenze civili⁸⁸.

85 Tale direttiva è relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e policlorotriifenili.

86 Direttiva concernente rifiuti tossici e nocivi.

87 Corte di Giustizia CE, 17-12-1981 in causa 30-34/81; cf Corte di Giustizia CE, 2-8-1993, n.366, in *Riv. Giur. Ambiente* 1993.

88 Cf *Circolare Ministero dell'Interno*, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, n. 1/1983.

Il decreto de quo recepisce un concetto fondamentale della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente, quello indicato con la locuzione “**chi inquina paga**”⁸⁹, sancito nell'articolo 15 della direttiva 75/442/CEE, alla stregua del quale i costi dello smaltimento dei rifiuti devono ricadere sul produttore o sul detentore degli stessi. Nonostante l'apparente chiarezza, tale principio presenta ancora margini di genericità, incertezza e conseguenti difficoltà di interpretazione ed applicazione. Inizialmente l'interpretazione data era prevalentemente economica, per cui il principio venne inteso come strumento di internazionalizzazione delle diseconomie esterne⁹⁰, successivamente assunse anche, in base ad alcune direttive CE, una connotazione risarcitoria⁹¹. Tale principio ha una funzione decisiva, l'addebito dei costi, destinati alla protezione dell'ambiente, a chi inquina incita quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività e a ricercare prodotti o tecnologie meno inquinanti.

Il principio “chi inquina paga” è generalmente applicato imponendo agli inquinatori obblighi sotto forma di norme e/o canoni ed implica, conformemente ai principi generali del trattato

89 In generale sul principio AA.VV., *Chi inquina paga. Atti del convegno di Gubbio, 5-7 ottobre 1990*.

90 In questo senso M. MELI, *Le origini del principio «chi inquina paga» ed il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, in *Riv. Giur. ambiente*, 1989, 217ss.; ID., *Il principio comunitario «chi inquina paghi*, Giuffrè, Milano, 1996

91 Sul punto cf G. TARANTINI, *Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1990, 737ss; B. CARAVITA, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, 214ss; P. MANCINI, *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, 153ss.

CEE in materia di aiuti di stato, il non intervento dei pubblici poteri nel finanziamento degli investimenti necessari alla riduzione dell'inquinamento.

Data l'influenza che le politiche comunitarie hanno sul settore ambientale e costituendo quello dei rifiuti uno dei punti cruciali, anche questo sarà oggetto dell'opera di riordino in corso che vedrà tra breve l'adeguamento della nostra legislazione a quella dell'Unione. Considerando i termini della Delega ci si auspica al più presto un miglioramento della disciplina, un potenziamento delle strutture ed una risoluzione agli innumerevoli problemi ormai divenuti insostenibili.

7. Tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente

La materia ambientale ha assunto una grande rilevanza nella società italiana; questo è dovuto sia all'evoluzione culturale dell'intera popolazione sia all'incremento delle insidie che minacciano l'integrità e la salubrità dell'ambiente. Fenomeni quale il progresso tecnologico e lo sviluppo demografico si ripercuotono sull'ambiente in cui l'uomo plasma, sviluppa e realizza la propria personalità. Per questa ragione la tutela apprestata all'ambiente, inteso quale ambito di estrinsecazione della personalità umana, non deve essere fine a se stessa bensì preordinata alla tutela dell'integrità psico-fisica dell'uomo.

Negli ultimi decenni il frequente ripetersi di emergenze ambientali

e catastrofi ecologiche ha condotto il mondo del diritto a discutere del concetto di ambiente e di tutela ambientale; dal confronto sono emersi alcuni nodi problematici, tra cui una questione tanto spinosa quanto centrale nella tutela del bene ambiente cioè come si valuta il danno ambientale ai fini del risarcimento civile?

Partendo dalla definizione di bene ambiente quale bene immateriale e sovraordinato, il danno ambientale si atteggia come la lesione del bene inteso in tal senso o meglio è quel danno derivante dalla lesione di singoli interessi. La categoria del danno ambientale nasce nell'ordinamento italiano nell'art. 18 L. n. 349/86 come traduzione del già citato principio di diritto comunitario, «chi inquina paga» ed in ossequio al precetto di cui all'art. 10 Cost. per il quale «l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute».

Il titolare del potere d'azione del diritto al risarcimento del danno è lo Stato (con legittimazione processuale ad agire estesa agli enti locali), difatti l'art. 18 L. n. 349/86 recita: «qualunque fatto doloso o colposo in violazione delle disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge che comprometterà l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato». L'azione è rivolta, in via prioritaria, al ripristino ambientale ma peculiarità dell'art. 18 è che la forma specifica di risarcimento (riparazione) si cumula con quella cosiddetta per equivalente. La portata innovativa dell'articolo 18

risiede nell'aver riconosciuto rilevanza giuridico-autonoma al danno del bene ambiente. Ciò non significa che anteriormente alla citata legge il danno ambientale fosse irrilevante per il diritto, infatti, già da qualche tempo, si considerava il danno ambientale come voce autonoma di danno e si sommava tuttavia al diverso danno alla proprietà privata tutelato dall'articolo 2043 c.c.

Il danno all'ambiente costituisce invece un *quid* che deve essere risarcito separatamente e soprattutto sulla base di un diverso titolo di responsabilità.

L'articolo 18 primo comma ha tipizzato il danno ambientale; infatti la conseguente responsabilità è del tutto analoga alla responsabilità civile da fatto illecito anche se sottoposta ad una disciplina speciale. Questa analogia consente di ricorrere ai principi generali propri della responsabilità civile per tutto quanto non sia direttamente previsto dall'articolo 18 (basti pensare alla nozione di nesso di causalità che non è definibile da questo articolo). Naturalmente nulla impedisce che in una determinata circostanza possano ricorrere entrambi i suddetti titoli di responsabilità, infatti ogni comportamento umano può assumere rilevanza nei diversi rami del diritto civile, penale ed amministrativo e integrare conseguentemente altrettante ipotesi di illecito. Ma addirittura, nell'ambito dello stesso ramo del diritto, può essere distinto in altri diversi tipi di responsabilità; ciò accade proprio in ambito ambientale dove il comportamento lesivo può costituire al contempo un illecito amministrativo (con la conseguente applicazione della sanzione amministrativa) e può

integrare gli estremi di un reato ed infine originare responsabilità risarcitoria. In tale ultima ipotesi si potrebbe verificare sia una lesione alla proprietà privata altrui, riconducibile allo schema generale dell'art 2043 c.c., sia una lesione all'integrità dell'ambiente, rientrando nella speciale disciplina della L. 349/1986.

La responsabilità per danno ambientale è solo formalmente di tipo riparatorio, infatti, nella realtà, può essere considerata una responsabilità di tipo sanzionatorio perché per la determinazione di essa vengono utilizzati i parametri propri del diritto penale per la graduazione della pena⁹². Inoltre dall'art. 18 è possibile avere una definizione normativa del danno risarcibile che il bene ambiente può subire, infatti:

- il danno è la perdita definitiva di una qualità posseduta della risorsa;
- per il danno ambientale è sufficiente l'alterazione non necessariamente peggiorativa;
- il deterioramento sussiste anche quando non è necessariamente irreversibile;
- la distruzione è immedicabile e definitiva.

Per essere risarcibile il danno deve derivare da fatti commissivi od omissivi, dolosi o colposi in violazione della legge o di provvedimenti

92 Citazione di Avv. Fabio Senese, Direttore Settore Diritto Ambientale.

adottati in base ad essa. Ciò significa che se è tollerabile l'inevitabile consumo dell'ambiente, conseguenza necessaria delle attività umane, specie di quelle produttive, è però fonte di responsabilità quella condotta svoltasi in contrasto con norme di legge.

Per capire la struttura del danno ambientale dobbiamo comprendere le differenze tra questo e l'art. 2043 c.c. La prima differenza è la "tipicità" infatti, nel codice civile si fa riferimento a qualsiasi fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto, mentre la disciplina contenuta nella L. 349/1986 precisa che per configurarsi il danno all'ambiente è necessario il compimento di un fatto in violazione di legge o di un provvedimento adottato non in base alla legge.

Ulteriore differenza tra l'articolo 18 L. n. 349/86 e il l'art. 2043 c.c. è costituita dalle conseguenze delle responsabilità in essi previste. Per quanto concerne poi la titolarità del diritto al risarcimento del danno ambientale è indiscussa l'attribuzione in via esclusiva allo Stato; tuttavia la relativa legittimazione ad agire in giudizio, in deroga al principio della necessaria correlazione tra diritto al risarcimento e titolarità dell'azione, spetta anche ad altri soggetti. L'articolo 13 della citata legge 349/1986 legittima infatti gli Enti Territoriali (sui quali insistono i beni danneggiati) e le associazioni ambientaliste quali formazioni sociali portatrici di interessi diffusi. A tale proposito si ritiene che la legittimazione *ex lege* di tali soggetti diversi dallo Stato consenta agli stessi di operare, quali sostituti processuali, rimanendo comunque inalterata la percezione del

risarcimento allo Stato.

La scelta operata dal legislatore, in tema di risarcimento del danno ambientale, è stata quella di incanalare nell'alveo della responsabilità civile la funzione di rendere effettivo il principio "chi inquina paga" ancorché sia forte la connotazione pubblicitica in considerazione della natura del bene leso la cui difesa è diretta a preservare, oltre al patrimonio visibile, materiale o

immateriale, l'interesse della collettività per un diritto fondamentale dell'uomo.

Capitolo IV

Conclusioni sulla situazione attuale e prospettive evolutive

1. Ambiente 2010. Il nostro futuro, la nostra scelta

Un ambiente sano è essenziale per la prosperità e la qualità della vita a lungo termine ed i cittadini europei esigono un elevato livello di tutela ambientale. In futuro, l'ulteriore sviluppo economico e l'aumento del benessere metteranno alla prova la capacità del pianeta di continuare a far fronte al fabbisogno di risorse e di assorbire l'inquinamento. Al tempo stesso una rigorosa legislazione ambientale può fungere da motore per l'innovazione e creare sbocchi economici. A livello generale, la società deve riuscire a sganciare l'impatto ed il degrado ambientale dalla crescita economica; è necessario che l'industria operi in modo più efficiente sotto il profilo ecologico, cioè produca la stessa o una maggior quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse generando meno rifiuti, e che i modelli di consumo divengano più sostenibili. Nell'Unione europea trent'anni di politica ambientale hanno dato vita ad un ampio sistema di controlli ambientali. Il Quinto programma di azione per l'ambiente (1992-1999), "Per uno sviluppo durevole e sostenibile", introduceva nuove misure e segnava un più ampio impegno nei confronti dell'integrazione delle istanze ambientali in altre politiche. La valutazione globale del programma ha concluso che, nonostante gli attuali progressi nell'abbattimento dei livelli di inquinamento in alcune aree, i

problemi sussistono e l'ambiente continuerà a deteriorarsi a meno di:

- ulteriori progressi nell'attuazione della legislazione ambientale negli Stati membri;

- una migliore ed approfondita integrazione dell'ambiente nelle politiche economiche e sociali che esercitano pressioni sull'ambiente;

- una maggior responsabilizzazione di cittadini e parti interessate nei confronti dell'ambiente;

- un rinnovato impulso a tutte le misure volte ad affrontare una serie di problemi ambientali gravi e persistenti, nonché i problemi emergenti.

La pietra angolare dell'azione ambientale dell'UE è il Sesto programma di azione per l'ambiente *"Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"* che copre il periodo dal 2001 al 2010 e pone l'accento sulla necessità di:

- contrastare il cambiamento climatico ed il riscaldamento del pianeta;

- proteggere la natura, la flora e la fauna selvatiche;

- affrontare i problemi dell'ambiente e della salute;

- preservare le risorse naturali e gestire i rifiuti.

Il programma d'azione sottolinea inoltre che è importante:

- attuare la legislazione esistente in materia di ambiente;
- tenere conto dell'impatto ambientale in tutte le politiche pertinenti dell'UE (agricoltura, sviluppo, energia, pesca, industria, mercato interno e trasporti);
- coinvolgere direttamente le imprese ed i consumatori nella ricerca di soluzioni ai problemi ambientali;
- consentire alla popolazione di accedere alle informazioni per compiere scelte nel rispetto dell'ambiente;
- sensibilizzare sull'importanza dell'uso adeguato del territorio in modo da preservare habitat naturali e paesaggi e ridurre al minimo l'inquinamento urbano.

Durante il programma d'azione in corso ed i cinque programmi d'azione precedenti e dopo 30 anni di definizione di norme, l'UE ha istituito un sistema complessivo di protezione ambientale per lottare contro problemi di vario tipo, dal rumore ai rifiuti, dalla conservazione degli habitat naturali ai gas di scarico delle automobili, dalle sostanze chimiche agli incidenti industriali, dalle acque di balneazione alla rete europea di informazione sulle emergenze e di intervento per rispondere a catastrofi ambientali, come le maree nere o gli incendi boschivi. Di recente, nel piano d'azione "Ambiente e salute" 2004-2010 si è tenuto conto delle preoccupazioni circa l'impatto dell'inquinamento sulla salute dei cittadini. Questo piano crea un collegamento tra le politiche per la salute, l'ambiente e la ricerca. La regolamentazione europea offre

un livello di protezione in linea di massima equivalente in tutta l'UE, tiene conto delle situazioni locali ed è costantemente aggiornata. Attualmente, ad esempio, è in corso una revisione della normativa sulle sostanze chimiche per sostituire la legislazione elaborata in varie tappe con un unico sistema di registrazione, valutazione ed autorizzazione delle sostanze chimiche, denominato REACH⁹³. Il sistema si baserà su una banca di dati centralizzata gestita da una nuova Agenzia europea delle sostanze chimiche, con sede a Helsinki. Si intende evitare la contaminazione chimica dell'aria, delle acque, dei suoli e degli edifici a vantaggio della biodiversità, della salute e della sicurezza dei cittadini dell'UE, grazie ad un sistema che tiene conto anche della necessità di mantenere la competitività dell'industria europea. L'insieme della politica si basa sul principio "chi inquina paga". Chi inquina può essere tenuto a pagare gli investimenti necessari per rispettare norme più elevate o per istituire un sistema per il ritiro, il riciclo e lo smaltimento dei prodotti dopo l'uso. Il pagamento può anche consistere in un'imposta sulle imprese o sul consumatore per avere utilizzato un prodotto inquinante, come alcuni tipi di imballaggio.

All'interno della strategia perseguita per combattere il cambiamento climatico nell'ambito del protocollo di Kyoto, l'UE ha introdotto il primo sistema mondiale di scambi di quote di emissioni. I governi dell'UE assegnano quote di emissione ad imprese industriali ed energetiche autorizzandole ad emettere biossido di carbonio, il principale gas responsabile dell'effetto serra, fino ad

93 Sito consultato www.europarl.eu.

un certo limite. Le imprese che non utilizzano tutte le loro quote possono vendere quelle in eccesso alle imprese che superano le loro soglie di emissione. Le imprese che superano le loro soglie e non dispongono di quote che compensino tali superamenti sono esposte a pesanti ammende. Gli obblighi derivanti dal protocollo di Kyoto permangono solo fino al 2012, ma la Commissione ha già avviato una consultazione sulla politica in materia di cambiamento climatico dopo il 2012. È questo il contesto in cui si è sviluppato il Sesto programma di azione per l'ambiente, il quale fissa gli obiettivi e le priorità ambientali che faranno parte integrante della strategia della Comunità europea per lo sviluppo sostenibile. Il programma fissa le priorità ed i principali obiettivi della politica ambientale nell'arco dei prossimi cinque-dieci anni ed illustra in dettaglio le misure da intraprendere.

2. Un approccio strategico per conseguire gli obiettivi ambientali

La politica ambientale deve assumere un approccio innovativo e cercare nuovi modi di collaborare con un ampio spaccato della società. Occorre migliorare l'applicazione della legislazione ambientale esistente. Alla vigorosa azione legale svolta dalla Corte di giustizia europea deve essere abbinato un supporto di buone prassi ed una corretta politica di informazione pubblica. L'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche va approfondita, vale a dire che tutte le iniziative politiche della Commissione devono essere analizzate a fondo in questa luce. I

progressi dovranno essere misurati mediante appositi indicatori ed analisi comparata. La collaborazione con il mercato attraverso le imprese e gli interessi dei consumatori contribuirà a creare modelli di produzione e consumo più sostenibili; non si tratta semplicemente di penalizzare le imprese inadempienti ma:

- di introdurre regimi che permettano di premiare i migliori;
- di informare i consumatori perché possano scegliere i prodotti più ecologici orientando così il mercato in una certa direzione;
- di sopprimere i sussidi pubblici a favore di pratiche nocive per l'ambiente;
- di incoraggiare le imprese ad innovare, magari cogliendo le opportunità offerte dall'uso, dallo sviluppo e dalla diffusione di tecnologie pulite.

L'esistenza di un ambiente sostenibile dipende dall'impegno personale di tutti i cittadini. La partecipazione dei cittadini è un elemento centrale nelle procedure comuni applicate nell'UE per valutare l'impatto ambientale delle politiche e dei programmi nel settore pubblico e dei progetti d'investimento. Le organizzazioni di base hanno un miglior accesso alle informazioni grazie alle reti europee di comunicazione ambientale finanziate dalla Commissione. Il sistema del marchio di qualità ecologica aiuta i cittadini ad effettuare acquisti "ecologici" di un'ampia gamma di beni e servizi. Le imprese o le società di servizi che vogliono dimostrare di applicare norme ambientali rigorose partecipano al

sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), soggetto al monitoraggio di esperti indipendenti⁹⁴. I singoli cittadini operano quotidianamente decisioni che hanno un impatto diretto o indiretto sull'ambiente, un'informazione di miglior qualità e più facilmente accessibile in materia di ambiente e di questioni pratiche contribuirà a plasmarne le opinioni e quindi ad influenzarne le decisioni. Le decisioni in materia di assetto e gestione territoriale negli Stati membri possono esercitare un forte influsso sull'ambiente, poiché possono frammentare le aree rurali ed esercitare pressioni sulle aree urbane e costiere. La Comunità può fornire un utile supporto promuovendo le buone prassi mediante i Fondi strutturali. Questi approcci dovranno applicarsi lungo tutto lo spettro delle tematiche ambientali.

2.1. Obiettivi

Stabilizzare le concentrazioni atmosferiche di gas di serra ad un livello che non generi variazioni innaturali del clima terrestre.

A livello scientifico è ormai appurato che il cambiamento climatico è una realtà e che l'attività umana causa un aumento delle concentrazioni di gas serra all'origine del problema. La priorità assoluta per il Sesto programma sarà la ratifica e l'attuazione del protocollo di Kyoto sull'abbattimento delle emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2008-2012. Questo deve

94

Sito consultato www.carrefoursicilia.it/ambiente.

essere considerato un primo passo verso l'obiettivo a lungo termine di un abbattimento del 70%.

Proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità nell'Unione europea e nel mondo; proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento.

Per la vita ed il funzionamento della società sono essenziali dei sistemi naturali sani ed equilibrati. È necessario sanare gli squilibri generati dall'inquinamento, dall'uso non sostenibile del territorio e del mare e dai potenziali rischi per la biodiversità. La completa attuazione della legislazione ambientale è la chiave di volta per risolvere la minaccia dell'inquinamento. La rete comunitaria Natura 2000 si prefigge di tutelare alcune aree importanti dal punto di vista ambientale e va realizzata nella sua interezza. Per estendere la tutela alle aree rurali in senso lato è necessario incorporare in modo più saldo ed efficace l'ambiente e la biodiversità nelle politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine; ciò va fatto in abbinamento a nuove iniziative, come ad esempio lo sviluppo di una strategia di protezione del suolo in Europa. In futuro, certamente, sarà dedicata maggiore attenzione alla protezione dell'ambiente marino.

Ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana.

Vi è una crescente consapevolezza ed evidenza del fatto

che la salute umana è colpita da problemi ambientali correlati all'inquinamento atmosferico ed idrico, alle sostanze chimiche pericolose ed al rumore. È quindi necessario un approccio olistico ed esaustivo all'ambiente ed alla salute, incentrato sulla precauzione e sulla prevenzione dei rischi e attento alle esigenze dei gruppi di popolazione particolarmente sensibili, come bambini ed anziani. Nelle singole aree di intervento sarà indispensabile garantire l'applicazione della legislazione esistente ed intraprendere ulteriori azioni.

Garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente; ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Le risorse del pianeta, soprattutto quelle rinnovabili come il suolo, l'acqua, l'aria e le foreste, sono soggette a forti pressioni esercitate dalla società umana. È necessaria una strategia che, mediante strumenti fiscali ed incentivi, possa garantire un uso più sostenibile delle risorse. Secondo le previsioni i volumi di rifiuti sono destinati ad aumentare se non saranno intraprese azioni di rimedio. La prevenzione costituirà un elemento fondamentale della politica integrata dei prodotti. Urgono ulteriori misure per incoraggiare il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti.

3. L'Unione europea nel contesto mondiale

L'attuazione del Sesto programma sarà intrapresa nel contesto di un'Unione europea allargata e le successive misure dovranno tener conto di questa prospettiva più ampia. Naturalmente l'attuazione della legislazione ambientale comunitaria costituirà il compito principale dei Paesi candidati, che potranno avvalersi dell'aiuto di programmi di finanziamento comunitari. Questi Paesi avranno l'opportunità di muoversi in direzione di uno sviluppo economico che risulti sostenibile e che eviti il tipo o la portata dei problemi ambientali con cui l'Europa occidentale è oggi costretta a confrontarsi. Sul piano internazionale sarà essenziale che le problematiche ambientali siano adeguatamente e perfettamente integrate in tutti gli aspetti delle relazioni esterne della Comunità. L'ambiente merita la massima attenzione e finanziamenti adeguati da parte degli organismi internazionali. È importante dare sostegno ed applicazione alle diverse convenzioni internazionali, in particolare quelle relative a cambiamento climatico, biodiversità, sostanze chimiche e desertificazione.

Le ricerche riguardanti le questioni ambientali o gli habitat naturali beneficiano di finanziamenti nell'ambito del programma LIFE. Principalmente finanziato dall'UE, ma anche da altri Paesi con cui l'UE ha rapporti stretti, LIFE dispone di un bilancio di 317 milioni di euro per il periodo 2005-2006. Oltre agli Stati membri, possono beneficiare di sovvenzioni anche la Romania, la Turchia, i paesi balcanici nonché i paesi del Mediterraneo orientale e meridionale.

In ambito internazionale i fondi per progetti ambientali negli stati nel sud del Mediterraneo sono concessi dal programma MEDA di assistenza economica generale a questa zona. Le priorità sono: la gestione integrata delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, i “punti caldi” in cui vi è una particolare minaccia alla biodiversità o in cui vi sono rischi legati all’inquinamento, la gestione integrata delle zone costiere e la desertificazione. Molti problemi ambientali superano i confini dell’UE; di conseguenza l’UE ha firmato programmi e convenzioni internazionali riguardanti un’ampia gamma di problemi, comprese le piogge acide, la biodiversità, il cambiamento climatico ed i gas ad effetto serra, la desertificazione, i rifiuti pericolosi, le maree nere, gli inquinanti organici persistenti e la protezione di fiumi importanti (Elba, Danubio e Reno) e dell’Antartide, del Baltico, del Mediterraneo, dell’Atlantico nordorientale e delle foreste tropicali.

4. Ambiente: in vigore il protocollo di Kyoto. Impegno dell’Unione nella lotta ai cambiamenti climatici

Nel megaconvegno dell’ONU sul clima svoltosi a Montreal nel 2005 sono state presentate due novità: da un lato il protocollo di Kyoto è entrato formalmente in vigore e quindi i suoi termini sono vincolanti per i Paesi che l’hanno ratificato; dall’altro la scadenza del 2012 si fa più vicina ed il probabile insuccesso del Trattato costringe a spingere lo sguardo oltre⁹⁵.

95 Nel 2002 è stato approvato il regolamento comunitario (CE) n. 2150/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo relativo alle

Il protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005, controlla le emissioni di biossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄) e protossido di azoto (N₂O) da parte dei paesi industriali, oltre a tre gas industriali fluorurati, ossia gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esafluoruro di zolfo (SF₆). Secondo il protocollo di Kyoto, i 15 Stati già membri dell'Unione europea prima del 2004 hanno accettato di ridurre le emissioni dell'8% rispetto ai livelli annuali di base entro il 2008–12, concordando altresì diverse limitazioni od obiettivi di riduzione delle emissioni per ogni Stato membro nell'ambito del cosiddetto accordo di "ripartizione degli oneri". I nuovi Stati membri (fuorché Cipro e Malta) che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 hanno i propri obiettivi di riduzione secondo il protocollo di Kyoto, che vanno dal 6 all'8% dei rispettivi livelli annuali di base. Tutti i Paesi industriali che hanno ratificato il protocollo, considerati nel loro complesso, si sono impegnati per una riduzione media del 2,8% entro il 2008–12 (rispetto ai livelli del 1990). Tali Paesi rappresentano circa il 64% delle emissioni totali dei Paesi industriali, in quanto Stati Uniti ed Australia non hanno ratificato il protocollo. Gli Stati che hanno ratificato il protocollo hanno assunto l'obbligo di contenere e ridurre le emissioni di gas serra entro il 2012. Il diritto comunitario vincola gli Stati membri a rispettare gli impegni presi in Giappone. Gli accordi di Kyoto impegnano i paesi firmatari a porre degli obiettivi per ridurre le emissioni di gas, ma segnano anche l'inizio di un mercato mondiale delle quote di emissione di anidride carbonica. Il sistema delle quote vuole stimolare l'elaborazione

statistiche sui rifiuti.

di progetti e piani in grado di ridurre le emissioni di gas liberato nell'atmosfera a livello mondiale. Il presidente della Commissione José Manuel Barroso ha dichiarato: "È imperativo fare tutto quanto è in nostro potere per salvare il nostro pianeta per le future generazioni e renderlo più sicuro per tutti noi oggi. Il protocollo di Kyoto rappresenta una tappa iniziale ma fondamentale in questa direzione. L'entrata in vigore del protocollo lancia un forte segnale alle imprese riguardo alla necessità di nuove tecnologie meno dannose per il clima". Secondo il Commissario per l'ambiente Stavros Dimas lottare contro il cambiamento climatico non è una scelta ma una necessità. Queste le sue parole: "Se la temperatura a livello mondiale continuerà a salire, il nostro benessere e le nostre economie saranno in pericolo. Per questo motivo l'Unione europea sta lavorando seriamente per realizzare gli obiettivi di riduzione delle emissioni che le sono stati assegnati dal protocollo". Il Commissario ha aggiunto inoltre che prove scientifiche inconfutabili indicano la necessità di compiere sforzi maggiori e Kyoto rappresenta soltanto il primo passo. Per questo l'Unione europea è pronta a valutare misure ancora più incisive per il periodo successivo al 2012. Per ridurre al minimo gli effetti negativi, l'Unione europea, nel Sesto programma di azione per l'ambiente (2002), ha fissato un obiettivo indicativo a lungo termine per la temperatura globale non superiore a 2°C rispetto ai livelli preindustriali. L'aumento della temperatura nel mondo ha già raggiunto circa un terzo di questo obiettivo. In occasione delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'ambiente dell'Unione europea del 20 dicembre 2004 e dell'11 marzo 2005, si

è ribadito l'obiettivo di temperatura stabilito, livello che il Consiglio ha così tradotto in obiettivi di riduzione delle emissioni globali. La riunione del Consiglio del 20 dicembre 2004 ha concluso: "potrebbe essere necessaria la stabilizzazione delle concentrazioni a un livello nettamente inferiore ai 550 ppm di equivalente CO₂ ed è necessario che le emissioni di gas ad effetto serra raggiungano il punto culminante entro due decenni, cui dovranno seguire riduzioni sostanziali come minimo dell'ordine del 15% e possibilmente fino al 50% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990". Le riduzioni imposte dal protocollo di Kyoto per il 2008-2012 sono dunque un primo passo, piccolo ma fondamentale, verso ulteriori riduzioni delle emissioni globali. La quota delle emissioni dei 25 Stati membri dell'Unione europea rispetto alle emissioni globali dovrebbe ridursi a meno del 10% entro il 2050, mentre è previsto che aumenti la quota di emissioni di altri Paesi, tra cui quelli in via di sviluppo. Occorrono pertanto ulteriori interventi per ridurre le emissioni in tutti i Paesi, siano essi industrializzati o in via di sviluppo, in base ai principi di responsabilità condivisi ma differenziati e le capacità rispettive enunciate nella Convenzione quadro dell'ONU. Inoltre, il Consiglio dei Ministri dell'ambiente dell'Unione europea dell'11 marzo 2005 ha concluso che: «l'UE desidera esplorare con altre parti le possibili strategie per il conseguimento delle necessarie riduzioni di emissioni e ritiene che, a tal fine, l'insieme dei Paesi sviluppati debba prendere in esame profili di riduzione dell'ordine del 15-30% entro il 2020 e del 60-80% entro il 2050 rispetto ai valori di riferimento previsti dal protocollo di Kyoto». La relazione

dell’Agenzia europea dell’ambiente ha analizzato una riduzione delle emissioni globali del 15% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050, che rientra nei limiti indicati dal Consiglio dei Ministri dell’ ambiente. È tuttavia necessario approfondire la ricerca per quantificare meglio le riduzioni necessarie a livello di emissioni globali. La relazione dell’Agenzia europea dell’ambiente ha ipotizzato obiettivi di riduzione delle emissioni dell’Unione europea del 20% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2020, del 40% entro il 2030 e del 65% entro il 2050, obiettivi che rientrano anch’essi nei limiti indicati dal Consiglio “Ambiente” dell’Unione europea.

Secondo le proiezioni dell’Agenzia europea dell’Ambiente, l’Europa (che di Kyoto è il più strenuo sostenitore) mancherà l’obiettivo di un buon 7%. Può sembrare poco, ma se si pensa che l’impegno del vecchio continente era quello di ridurre le sue emissioni dell’8% sotto i livelli i 1990, le dimensioni del fallimento non potrebbero essere più chiare. In verità, l’Agenzia suggerisce che si può arrivare molto più vicini al target in presenza di non meglio precisate misure addizionali. È chiaro che essa esclude un razionamento dei consumi di energia (insostenibile economicamente oltre che improponibile sul piano politico) e che semmai rinvia a meccanismi offerti dal protocollo di Kyoto come l’acquisto di «quote di emissione» o le forme di cooperazione con altri Paesi sviluppati o Paesi in via di sviluppo. Quello che non tutti comprendono è che la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è gravida di conseguenze. L’economia globale è fortemente dipendente dalla combustione di idrocarburi, che rilascia gas sospettati di acuire «artificialmente»

un fenomeno naturale, cioè il riscaldamento globale. Ridurre le emissioni significa ridurre i consumi di energia, cioè aumentare il prezzo. Una mossa insostenibile in un momento difficile come l'attuale. Del resto, non mancano le valutazioni sugli effetti di Kyoto. I modelli macroeconomici stimano che l'Europa perderà, al 2010, tra lo 0,5 ed il 2% del suo prodotto interno lordo se vorrà davvero raggiungere tali obiettivi. D'altro canto, non bisogna dimenticare che, prima di impiccarsi con le regole di Kyoto, vale la pena guardare anche ai suoi potenziali benefici. Ebbene, i sacrifici europei non ne produrrebbero alcuno. La riduzione delle emissioni a livello globale sarebbe minima, specie alla luce della crescita di economie inquinanti come quella indiana e cinese. Inoltre le attuali conoscenze scientifiche non ci consentono di dire con precisione se e quanto l'uomo sia responsabile del riscaldamento. Se emergesse che esso dipende largamente da cause naturali, come le variazioni nel ciclo solare, ci troveremmo a spendere risorse enormi per nulla. Naturalmente, possono esserci strategie alternative che siano compatibili con l'obiettivo dello sviluppo. L'amministrazione americana, incassando il sostegno del premier inglese Tony Blair, spinge da tempo per concentrarsi sull'innovazione tecnologica e la rimozione delle barriere alla crescita. In questo senso, può giocare un ruolo importante la tecnologia nucleare. Perché tale sentiero sia fruttuoso, però, è essenziale capire che bisogna abbandonare i pregiudizi tecnofobici. Ad esempio, quello dell'energia solare è un vero e proprio abbaglio: anche se fosse più efficiente di quanto non sembri, oggi al sole dobbiamo una percentuale minuscola della

nostra elettricità, ed è impossibile che possa raggiungere livelli significativi in breve termine.

5. L'Europa può creare un futuro con basse emissioni

L'Agenzia europea dell'ambiente ha individuato alcune soluzioni per conseguire il contributo dell'Europa all'obiettivo relativo al cambiamento climatico globale. Per raccogliere la sfida posta dalla necessità di garantire che le temperature globali non aumentino mai di più di due gradi Celsius oltre i livelli preindustriali occorre intervenire a livello europeo e mondiale. Questo impegno per farsi promotori di un "futuro con basse emissioni" è stato assunto da tutti i Paesi dell'Unione europea. Le gravi conseguenze del cambiamento climatico già comprendono inondazioni, siccità ed altri eventi climatici estremi più frequenti e costosi che incidono su risorse idriche, ecosistemi, agricoltura e salute umana. L'Europa non può conseguire tale obiettivo da sola. Un recente rapporto dell'Agenzia ha analizzato un contributo che richiederebbe una riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra nell'Unione europea al 40% dei livelli del 1990 entro il 2030⁹⁶. Per tale anno la relazione ipotizza cambiamenti sostanziali nel settore energetico dell'Unione, settore attualmente responsabile dell'80% di tutte le emissioni di gas ad effetto serra dell'Unione europea. Oltre

96 In merito vedi *Direttiva 2004/42/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004* relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune pitture e vernici e in taluni prodotti per carrozzeria e recante modifica della direttiva 1999/13/CE.

metà delle riduzioni necessarie nell'Unione europea risulterebbe da tecnologie che si potrebbero mettere a punto in Europa. L'applicazione di queste tecnologie comporterebbe una più efficiente produzione di elettricità e calore, nonché di un utilizzo più oculato dell'energia a livello domestico, in campo industriale, per i servizi, nell'agricoltura e nei trasporti, oltre che di un passaggio a combustibili a basso contenuto di carbonio e all'aumento dell'utilizzo di energie rinnovabili ottenute principalmente da vento e biomassa. Le altre riduzioni verrebbero ottenute attraverso uno scambio internazionale di emissioni che coinvolga il resto del mondo. Questi sono i principali risultati divulgati in una relazione pubblicata dall'Agenzia europea dell'ambiente, che delinea una serie di scenari per valutare i cambiamenti necessari al fine di garantire un futuro con basse emissioni globali al minor costo. La professoressa Jacqueline McGlade, direttore esecutivo dell'Agenzia europea dell'ambiente afferma: "Il cambiamento climatico è la massima priorità dell'agenda internazionale e molti ora sono consapevoli dell'esistenza del protocollo di Kyoto. Il protocollo, tuttavia, rappresenta solo un primo passo, mentre sono già state intraprese discussioni in merito a ciò che va fatto dopo il 2012 per esser certi di non superare il limite di due gradi. In Europa, sappiamo di non poter agire da soli, ma i nostri leaders politici hanno ribadito il loro impegno per una leadership mondiale dell'Europa e ora l'Agenzia ha indicato una serie di misure per concretizzare tale impegno politico. L'Europa deve abolire le sovvenzioni nocive all'ambiente nel campo dell'energia, migliorare la propria efficienza

energetica e incrementare la propria quota di energia rinnovabile, ma deve anche contribuire a sviluppare un mercato efficiente di scambi delle emissioni a livello mondiale. Gli europei devono trasferire tecnologie pulite nei Paesi in via di sviluppo e investire maggiormente nella ricerca e nello sviluppo di queste tecnologie, interventi tutti indispensabili se vogliamo assolvere il nostro impegno politico”.

Dagli studi dell'AEA (Agenzia Europea dell'Ambiente) risulta che le modeste riduzioni delle emissioni totali di gas ad effetto serra ottenute dal 1990 sono state frutto di cambiamenti strutturali occasionali, abbinati a politiche e misure specifiche. Dal 2000, le emissioni di CO₂ nei 15 Stati membri dell'Unione europea (prima del 2004 UE-15) sono invece aumentate. Sulla base delle politiche correntemente attuate, tale tendenza continuerà dopo il 2010 con un aumento complessivo stimato del 14% rispetto ai livelli del 1990 per il 2030. Vari scenari di intervento sul clima analizzati dall'Agenzia europea dell'ambiente consentirebbero alle emissioni di gas ad effetto serra dell'Unione europea di diminuire del 40% entro il 2030. Oltre metà di queste riduzioni risulterebbe dall'uso di tecnologie che potrebbero essere messe a punto in Europa, mentre le altre sarebbero ottenibili mediante scambi internazionali di emissioni all'estero in un mercato efficiente di scambi di emissioni a livello mondiale. La relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente sottolinea come un sistema energetico alternativo, che nel 2030 permetta di ottenere in Europa emissioni di CO₂ legate all'energia inferiori dell'11% rispetto ai livelli del 1990, è a portata di mano,

sempre che l'Unione europea:

- migliori l'efficienza energetica, in particolare a livello domestico e nel campo dei servizi e nell'industria. Tali interventi consentirebbero di ottenere, secondo le stime, circa metà delle riduzioni delle emissioni per il 2010. Successivamente e verso il 2030, il loro contributo scenderebbe a circa un terzo;

- cambi il modo in cui genera energia. Da oggi al 2030, oltre il 70% delle riduzioni delle emissioni di CO₂ dovrebbe essere conseguito nel settore della produzione di energia tramite il passaggio a combustibili a basso o nullo contenuto di carbonio. L'utilizzo di combustibili solidi dovrebbe ridursi notevolmente mentre quello del gas naturale dovrebbe aumentare rapidamente;

- abolisca le sovvenzioni con effetti negativi sull'ambiente concesse ai combustibili fossili. Nel 2001, le sovvenzioni all'energia nell'UE-15 sono state pari a 29 miliardi di euro, di cui il 73% volto a sostenere i combustibili fossili;

- investa, invece, in fonti di energia rinnovabile fissando obiettivi in tal senso. In particolare, si prevede che l'utilizzo dell'energia eolica e della biomassa incrementi la propria quota tra le fonti di energia primarie;

- esplori nuove tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio che possano fungere da tecnologie di transizione verso un sistema energetico a basso contenuto di carbonio;

- intensifichi la ricerca e lo sviluppo di tecnologie pulite (per

esempio, celle a idrogeno combustibile);

- renda l'opinione pubblica e le aziende europee più consapevoli dell'apporto che possono offrire, nella loro vita quotidiana, alla riduzione dell'intensità di energia (consumo di energia per unità di prodotto) da parte dell'economia.

Uno scenario caratterizzato da maggiori aumenti nell'uso di energia rinnovabile (quasi il 40% della generazione di elettricità) consentirebbe in Europa, per il 2030, una riduzione maggiore delle emissioni di CO₂ legate all'energia, pari circa al 21% rispetto ai livelli del 1990. In tutti gli scenari esplorati dall'Agenzia europea dell'ambiente, il settore dei trasporti resta sempre un campo difficile nel quale ridurre le emissioni. Secondo le proiezioni, le emissioni di CO₂ da parte del settore dovrebbero continuare ad aumentare in tutti gli scenari (del 25-28% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030) in ragione del costante aumento della domanda di trasporto di passeggeri e merci. L'Agenzia europea dell'ambiente ha inoltre analizzato i costi derivanti dalla conversione dell'Europa ad un sistema energetico a basso contenuto di carbonio. Molte iniziative nel campo dell'efficienza energetica in ambito domestico e nel settore dei servizi potrebbero, se realizzate precocemente, comportare costi ridotti o addirittura negativi. Tuttavia, il ricorso a significanti riduzioni nell'uso di combustibili fossili potrebbe rappresentare, per il 2030, un maggior costo pari circa allo 0,6% del PIL. Ad ogni modo, sussistono prove sempre più evidenti del fatto che i benefici risultanti dalla limitazione dell'aumento della

temperatura globale a 2°C, che permetterebbe di evitare danni dovuti al cambiamento climatico in tutto il mondo, compensino i costi delle misure volte a ridurre le emissioni. Inoltre, un sistema energetico europeo a basso contenuto di carbonio dovrebbe produrre ulteriori benefici ambientali collaterali quali una riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici, una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento e potenziali effetti positivi sull'occupazione. Occorre tuttavia analizzare ulteriormente i costi macroeconomici e settoriali, nonché i costi del non-intervento. Sono altresì previste sostanziali riduzioni a basso costo delle emissioni per quanto concerne le emissioni di metano e protossido di azoto provenienti dall'industria, dal trattamento dei rifiuti e dall'agricoltura. Nel corso del 2005, l'Agenzia europea dell'ambiente ha pubblicato ulteriori dettagli sulle ipotesi alla base degli scenari analizzati e dei relativi risultati.

6. Prospettive d'informazione

Il contesto internazionale di riferimento per l'ambiente racchiude tutte le iniziative avviate da vari soggetti istituzionali (Eurostat, l'Ocse, l'Agenzia europea per l'ambiente), i quali operano per una maggiore conoscenza dei fenomeni ambientali e per l'armonizzazione e la diffusione delle informazioni ambientali nei vari Paesi. La Commissione europea ha adottato, come già detto, il VI Programma d'azione comunitaria, il motivo dominante del programma è dato dall'integrazione della dimensione ambientale

nella dimensione sociale ed economica delle politiche, dall'esigenza di promuovere progressi sul piano della legislazione ambientale negli Stati membri e nell'aumento degli sforzi di protezione dell'ambiente. Il programma ha tra i propri obiettivi quello di stabilizzare le concentrazioni atmosferiche di gas ad effetto serra, quello di proteggere e ripristinare le funzioni dei sistemi naturali, di porre un limite all'impoverimento della biodiversità e di proteggere i suoli dall'erosione e dall'inquinamento, quello di ottenere una qualità dell'ambiente con livelli di inquinanti dell'acqua, dell'aria e del suolo che non danneggino la salute, quello di evitare che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di rigenerazione o di carico e di resilienza dell'ambiente. Sul fronte delle statistiche ambientali è chiesto ai vari Paesi un serio impegno per l'accrescimento del patrimonio di informazioni di base, che consentano di approfondire la conoscenza delle attività antropiche che modificano le condizioni e lo stato dell'ambiente e che consentano di monitorare la qualità delle risorse naturali. Il miglioramento delle conoscenze serve anche a migliorare la qualità ed i tempi delle decisioni, con priorità nei settori di energia, trasporti, agricoltura ed industria. Un particolare sforzo è, inoltre, previsto a seguito dell'approvazione in sede comunitaria del regolamento delle statistiche sui rifiuti⁹⁷. Caratterizzerà ancora per alcuni anni il quadro di azione europeo uno squilibrio tra domanda di statistiche e statistiche effettivamente disponibili, sia perché

97 COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 21.9.2005 – COM (2005) 446 definitivo *Comunicazione della Commissione al consiglio e al parlamento europeo*. Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico.

occorre che la scienza faccia i progressi adeguati nel campo delle spiegazioni delle relazioni incerte tra fenomeni, sia perché occorre rafforzare le dotazioni di risorse umane e finanziarie che consentono di aumentare l'offerta di statistiche. La statistica per la decisione impone sforzi ed innovazioni per riferimenti territoriali sempre più dettagliati e quindi non univocamente e/o necessariamente riconducibili alle attività di istituti nazionali.

6.1. Obiettivi e progetti

Il riferimento per le attività da sviluppare nel prossimo triennio sono i documenti ed i programmi concordati dai vari Paesi nelle sedi internazionali, quali il V ed il VI Programma di azione comunitario, la Seconda comunicazione nazionale per la convenzione quadro sui cambiamenti climatici e il Piano nazionale per l'attuazione dell'Agenda 21. Per realizzare gli obiettivi sono necessari:

- apporti di competenze di natura tecnica e/o scientifica diversi tra loro ma tutti necessari alla ricostruzione dell'informazione sullo stato delle risorse e sulle loro trasformazioni. Gli enti che contribuiscono alla costruzione di questo processo sono quelli specializzati nella conoscenza del sistema naturale e delle trasformazioni indotte;

- azioni per sviluppare la produzione di statistiche di base che integrino le conoscenze socioeconomiche più rilevanti con quelle ambientali;

- azioni per sviluppare un sistema di conti ambientali nazionali integrati con i conti economici nazionali;

- azioni per accrescere la disponibilità di indicatori, utili alla stima delle emissioni inquinanti per colmare le lacune del quadro conoscitivo dei processi di produzione e della mobilità;

- azioni governative volte all'innovazione normativa e tecnologica;

- azioni per migliorare le statistiche sulla produzione e sulla gestione dei rifiuti urbani e delle imprese.

In sede comunitaria si sono conclusi i lavori per l'adozione di un regolamento sulle statistiche per i rifiuti, iniziativa che ha il fine di ottenere dagli Stati membri statistiche armonizzate. Nell'ambito dei lavori a livello internazionale, gli organismi nazionali competenti stanno sviluppando iniziative per l'applicazione del regolamento. In merito allo *"Sviluppo ed alla diffusione delle statistiche ambientali di base"* si mira ad accrescere la disponibilità di statistiche utili a varie tipologie di utenza per consentire la rappresentazione e l'interpretazione dei fenomeni ambientali. Saranno prioritarie le informazioni relative a domanda ed offerta di ambiente ed allo stato delle infrastrutture a rilevanza ambientale. In questo ambito vanno individuate le variabili utili alla definizione di indicatori indiretti dell'impatto di attività inquinanti e per l'individuazione dei fattori di rischio ambientale sulla popolazione. Tali indicatori dovranno essere significativi su scala europea e nazionale.

7. La strategia tematica sull'inquinamento atmosferico

L'inquinamento atmosferico rappresenta un pericolo per la salute umana e per l'ambiente. Da decenni è ormai evidente per tutti la necessità di garantire un'aria più pulita e per questo ci sono stati interventi negli ambiti nazionali e nell' UE, senza contare l'attiva partecipazione alle convenzioni internazionali. L'UE si è preoccupata in particolare di fissare standards minimi di qualità per l'aria e l'ambiente e di affrontare il problema delle piogge acide e dell'ozono troposferico⁹⁸. In questo contesto sono state ridotte le emissioni inquinanti prodotte dai grandi impianti di combustione e dalle fonti mobili, è stata migliorata la qualità di carburanti e

98 Spesso il particolato rappresenta l'inquinante a maggiore impatto ambientale nelle aree urbane, tanto da indurre le autorità competenti a disporre dei blocchi del traffico per ridurre il fenomeno. Le particelle sospese sono sostanze allo stato solido o liquido che, a causa delle loro piccole dimensioni, restano sospese in atmosfera per tempi più o meno lunghi; le polveri totali sospese o **PTS** vengono anche indicate come **PM** (Particulate Matter). La Commissione europea ha richiamato nove Stati membri all'obbligo di accelerare la riduzione dell'inquinamento atmosferico nelle loro aree urbane. Destinatari delle lettere di costituzione in mora sono l'Austria, la Francia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, il Portogallo, il Regno Unito e la Spagna. Gli inquinanti presi in considerazione – il biossido di azoto e il particolato - sono dannosi per la salute umana e in particolar modo per certi gruppi sensibili come i bambini. Il particolato aggrava le patologie respiratorie e può anche provocare una morte prematura. Ai sensi della normativa ambientale dell'UE i nove Stati membri avrebbero dovuto predisporre piani per la riduzione dell'inquinamento nelle aree che presentano elevate concentrazioni di particelle e biossido di azoto entro il 31 dicembre 2003. Gli Stati membri sono liberi di scegliere gli interventi più appropriati, ad esempio adottare restrizioni della circolazione stradale o rilocalizzare gli impianti che generano inquinamento. L'intervento odierno della Commissione intende conseguire l'obiettivo di un'aria più pulita nelle città europee nell'interesse della salute dei suoi cittadini.

combustibili e nei settori dei trasporti e dell'energia si è tenuto conto delle esigenze di tutela dell'ambiente. Nonostante i notevoli miglioramenti registrati, tuttavia, l'inquinamento atmosferico continua ad avere gravi ripercussioni. Per far fronte a questa situazione nel sesto programma d'azione comunitario a favore dell'ambiente s'invocava la necessità di formulare una strategia tematica sull'inquinamento atmosferico al fine di *"raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino rischi o impatti negativi significativi per la salute umana e per l'ambiente"*⁹⁹. Dopo la comunicazione relativa al programma "Aria pulita per l'Europa", la Commissione ha voluto stabilire se la normativa in vigore fosse sufficiente a realizzare gli obiettivi del sesto programma per l'ambiente entro la data del 2020, prendendo in considerazione le emissioni e l'impatto futuri sulla salute e sull'ambiente, sulla base dei migliori dati scientifici e sanitari disponibili. Dall'analisi è emerso che le ripercussioni negative persisteranno nonostante l'attuazione efficace della normativa vigente. Partendo da queste considerazioni la presente strategia tematica sull'inquinamento atmosferico istituisce obiettivi provvisori per l'inquinamento atmosferico all'interno dell'UE e propone le misure più opportune per realizzarli. In particolare, raccomanda di aggiornare la normativa in vigore, che deve concentrarsi maggiormente sugli inquinanti più pericolosi, e di fare di più per integrare le considerazioni ambientali nelle altre politiche e programmi.

99 SO₂ biossido di zolfo; NO_x ossidi di azoto; COV composti organici volatili. Vedi *Comunicazione della Commissione al consiglio e al parlamento europeo - Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico*.

7.1. Gli obiettivi della strategia

Raggiungere “livelli di qualità dell’aria che non comportino rischi o impatti negativi significativi per la salute umana e per l’ambiente”, come stabilisce il Sesto programma d’azione per l’ambiente, significa, per l’ambiente naturale, non superarne i carichi ed i livelli critici. Per la salute umana la situazione è invece più complessa perché non esiste un livello di sicurezza conosciuto per l’esposizione ad alcuni inquinanti, soprattutto al particolato¹⁰⁰ e all’ozono troposferico. Ci sono invece dati inequivocabili che dimostrano come le misure adottate per ridurre questi inquinanti avranno effetti positivi per la popolazione dell’UE. Nella valutazione d’impatto sono stati presi in esame vari scenari per realizzare gli obiettivi strategici, dall’assenza di intervento all’applicazione di tutte le misure tecnicamente possibili. Ma anche se tutte queste misure fossero attuate, a prescindere dai costi, non sarebbe ancora possibile conseguire gli obiettivi ambiziosi fissati nel Sesto programma per l’ambiente. Occorre pertanto fare una scelta politica sul livello di protezione dell’ambiente e della salute che si può raggiungere entro il 2020, tenuto conto dei costi e dei benefici connessi. È stata, pertanto, realizzata un’ampia analisi per determinare i costi ed i benefici delle varie azioni che puntano ad obiettivi di ambizione diversa, per trovare il livello più economicamente efficace che sia compatibile con le strategie comunitarie di Lisbona ed in materia di sviluppo sostenibile. La strategia prescelta definisce obiettivi in materia di

100 Per ulteriori informazioni cf <http://europa.eu.int/comm/environment/air/future>.

salute, di ambiente e traguardi di riduzione delle emissioni per gli inquinanti principali. Tali obiettivi saranno realizzati per fasi. Con la definizione degli obiettivi per il 2020, i cittadini dell'UE saranno protetti contro l'esposizione al particolato ed all'ozono presenti nell'aria mentre gli ecosistemi europei saranno più tutelati contro le piogge acide, l'eccesso di azoto nutriente e l'ozono. Ciò significa ridurre del 75% la concentrazione del PM_{2,5} e del 60% quella dell'ozono rispetto a quanto tecnicamente fattibile entro il 2020. Saranno inoltre ridotti del 55% i pericoli per l'ambiente naturale dovuti all'acidificazione e all'eutrofizzazione rispetto a quanto sia tecnicamente possibile. Per conseguire questi obiettivi sarà necessario abbattere dell'82% le emissioni di SO₂, del 60% quelle di NO_x, del 51% le emissioni di COV¹⁰¹, del 27% quelle dell'ammoniaca e del 59% quelle del PM_{2,5} primario rispetto ai dati del 2000.

Buona parte di tali riduzioni sarà conseguita grazie a misure

101 **Direttiva IPPC** del 1996. IPPC sta per *Integrated Pollution Prevention and Control* (in italiano, Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento). Essenzialmente, la direttiva IPPC tratta la riduzione dell'inquinamento dai vari punti di emissione nell'intera Unione Europea. Tutti gli impianti elencati nell'Allegato I della direttiva devono ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti nei paesi dell'Unione Europea. Senza quest'autorizzazione, gli impianti non possono funzionare. Le autorizzazioni devono essere basate sul concetto delle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques*, BAT), così come sono definite nell'articolo 2 della direttiva. In molti casi "BAT" significa un miglioramento ambientale piuttosto sostanziale e per le aziende è a volte molto costoso adattare i propri impianti alle BAT. L'imposizione di regolamenti BAT nuovi e decisamente più severi per tutti gli impianti esistenti nell'Unione Europea potrebbe compromettere molti posti di lavoro in Europa. Per questo motivo la direttiva concede a questi impianti un periodo di transizione di undici anni che decorrono dal giorno in cui la direttiva è entrata in vigore. Da sito www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/index_it.htm_stationary.htm.

già adottate e messe in atto dagli Stati membri. Secondo le stime disponibili, tali riduzioni dovrebbero permettere di salvare 1,71 milioni di anni di vita con riferimento all'esposizione al particolato e dovrebbero ridurre la mortalità acuta dovuta all'esposizione all'ozono di 2.200 casi rispetto al 2000. Esse consentiranno inoltre di limitare notevolmente i danni ambientali alle foreste, ai laghi, ai corsi d'acqua e alla biodiversità causati dalle piogge acide e di offrire una maggiore protezione agli ecosistemi europei rispetto all'apporto in atmosfera di azoto nutriente. La strategia sarà in parte realizzata con una revisione della legislazione in vigore sulla qualità dell'aria-ambiente, che sarà incentrata su due elementi principali:

- razionalizzazione delle disposizioni in vigore e fusione in un'unica direttiva di cinque strumenti giuridici diversi;
- introduzione di nuove norme di qualità dell'aria per le particelle sottili (PM_{2,5}) in essa presenti.

Secondo le stime, gli obiettivi ambiziosi della strategia dovrebbero comportare benefici annui, in termini di salute, pari ad almeno 42 miliardi di euro. Tra i benefici si possono citare la riduzione del numero di morti premature, il minor numero di malattie, la riduzione dei ricoveri ospedalieri, una maggiore produttività della forza lavoro ed altri. Pur non essendoci un metodo unico concordato per quantificare in termini monetari i danni causati agli ecosistemi, anche i benefici ambientali connessi ad una riduzione dell'inquinamento atmosferico saranno ingenti se si considera l'abbattimento dei rischi e la riduzione delle superfici di

ecosistemi che potrebbero essere danneggiate dall'acidificazione, dall'eutrofizzazione e dall'ozono. Anche gli ecosistemi già danneggiati potranno recuperare più rapidamente. Diminuiranno infine anche i danni agli edifici ed ai materiali. Di pari passo anche i danni subiti dalle colture saranno inferiori di circa 0,3 mld. di euro l'anno. I costi da sostenere per conseguire tali obiettivi sono stimati in circa 7,1 mld. di euro l'anno, pari allo 0,05% circa del PIL dell'UE nel 2020; non sono previsti cambiamenti netti a livello di occupazione. Le perdite di produzione dovute alle malattie dovrebbero ridursi ed i gruppi a basso reddito, che in genere sono quelli maggiormente esposti ai livelli di inquinamento atmosferico più elevati, potrebbero trarne il maggior beneficio. Le norme ambientali possono rappresentare un elemento catalizzatore per la crescita e l'innovazione delle imprese. L'UE può acquisire vantaggi competitivi e sfruttare nuove opportunità se incentra le attività di ricerca e sviluppo su tecnologie meno inquinanti e più efficienti nell'uso delle risorse che gli altri Paesi finiranno per utilizzare.

7.2. Azioni e strumenti

Per conseguire questi obiettivi strategici si procederà a semplificare la normativa sulla qualità dell'aria attualmente in vigore e le altre normative saranno riesaminate secondo il caso. Verranno intraprese altre iniziative riguardo ai nuovi veicoli e, dopo un'accurata valutazione dell'impatto, si potranno prevedere nuove misure per gli impianti di combustione di piccole dimensioni, le

emissioni delle navi e degli aerei. I fondi strutturali della Comunità, la cooperazione internazionale, una migliore attuazione delle norme e la scelta degli strumenti più adeguati saranno tutti elementi della rosa di strumenti proposta.

La presente strategia parte dal presupposto che l'attuale normativa sia attuata in maniera efficace. A tal fine e nell'intento di presentare una regolamentazione migliore, la Commissione propone di semplificare l'attuale legislazione sulla qualità dell'aria per alleviare gli oneri amministrativi e per permettere agli Stati membri di superare le difficoltà incontrate nel conformarsi alle disposizioni in vigore. La Commissione tenterà inoltre di migliorare la coerenza delle valutazioni sulla qualità dell'aria, di divulgare le buone pratiche e rafforzare il dialogo costruttivo che già intesse con gli Stati membri. Nell'ambito della direttiva quadro e delle direttive derivate i valori limite per la qualità dell'aria si applicano in tutto il territorio degli Stati membri. L'esperienza dimostra, però, che alcune zone sono colpite da problemi acuti e di natura eccezionale. Nella nuova proposta, pertanto, e dove gli Stati membri siano in grado di dimostrare di aver adottato tutte le misure ragionevoli per attuare la suddetta normativa, si propone che sia loro consentito chiedere una proroga alla scadenza prevista per conformarsi ad essa nelle zone in cui si registrano problemi di questo genere a condizione che vengano soddisfatti criteri rigidi e siano già in atto piani finalizzati al raggiungimento della conformità.

Gli Stati membri monitorano la qualità dell'aria in circa 3.000

punti e forniscono regolarmente i dati ottenuti ai cittadini ed alla Commissione. Quest'ultima, in cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, propone di passare ad un sistema di comunicazione elettronico basato su un sistema d'informazione comune che utilizzi il sistema INSPIRE per la comunicazione dei dati territoriali. In questo modo si riuscirà a ridurre la burocrazia, a limitare la comunicazione in materia di conformità, a semplificare i flussi delle informazioni ed a migliorare l'accesso del pubblico alle informazioni medesime. Inoltre, i dati disponibili dimostrano che le polveri sottili (PM_{2,5}) sono più pericolose di quelle di dimensioni maggiori, anche se queste ultime particelle non possono essere ignorate. Per questo, oltre ai controlli già in atto sul PM₁₀, è necessario limitare rischi inutilmente elevati derivanti dall'esposizione al PM_{2,5} e ridurre l'esposizione generale dei cittadini ovunque essi si trovino. Viene proposto un livello massimo di 25 µg/m³ che non dovrebbe rappresentare alcun onere aggiuntivo se non nelle zone più inquinate dell'UE. Questo valore è stato scelto tenendo conto delle incertezze che caratterizzano le nostre attuali conoscenze sui rischi del PM_{2,5}. Si propone inoltre che gli Stati membri procedano ad un monitoraggio più globale dei livelli di PM_{2,5} nell'aria-ambiente delle zone urbane: si tratta di un primo passo per ridurre le concentrazioni medie urbane in tutto il loro territorio. Per tutti gli Stati membri viene proposto un obiettivo di riduzione provvisorio e comune per tutti pari al 20%, che dovrà essere raggiunto tra il 2010 e il 2020 e che verrà riesaminato non appena saranno disponibili maggiori informazioni ricavate dal monitoraggio della qualità

dell'aria. Nel corso del riesame saranno affrontate anche alcune questioni come l'introduzione di obiettivi differenziati per i singoli Stati membri in funzione della situazione prevalente in termini di inquinamento atmosferico e la possibilità che tali obiettivi siano giuridicamente vincolanti.

7.3. Coerenza con altre politiche ambientali

La strategia è conforme alle politiche sui cambiamenti climatici e contribuirà a rispettare gli impegni assunti per arrestare la perdita di biodiversità e sostenerne il recupero a più lungo termine. I provvedimenti illustrati nella presente strategia consentiranno anche di fare progressi nel conseguire gli obiettivi stabiliti nella strategia comunitaria sul mercurio (abbattendo le emissioni di mercurio prodotte dai processi di combustione), nella direttiva quadro sulle acque e nella strategia tematica sull'ambiente marino di prossima presentazione. Il monitoraggio del suolo, della qualità delle acque e della biodiversità rientrerà nella valutazione delle politiche in materia di inquinamento atmosferico, perché tutti questi comparti sono colpiti dai fenomeni dell'acidificazione e dell'eutrofizzazione. Analogamente, il monitoraggio della qualità dell'aria e la comunicazione delle informazioni in merito darà un contributo al piano d'azione su salute e ambiente.

Il conseguimento degli obiettivi fissati in questa strategia comporterà impegno e attività anche in altri settori quali:

- *Energia*: l'utilizzo più efficiente dell'energia ed un migliore sfruttamento delle risorse naturali sono due elementi che possono contribuire a ridurre le emissioni pericolose. L'UE si è fissata l'obiettivo indicativo di produrre il 12% dell'energia ed il 21% dell'elettricità da fonti rinnovabili dal 2005 al 2010. Ha inoltre adottato obiettivi minimi per quanto riguarda i biocombustibili ed ha proposto misure di sicurezza nel campo dell'energia nucleare. Sono state adottate varie iniziative per limitare la domanda di energia, compresi i marchi di efficienza energetica e le prestazioni energetiche degli edifici, una direttiva sulla cogenerazione e una proposta sui requisiti di progettazione ecologica per i prodotti che utilizzano energia. Infine, il Libro verde sull'efficienza energetica esamina come fare altri passi avanti in questo campo¹⁰².

- *Impianti di combustione di piccole dimensioni*: questa categoria di fonti di emissioni sta diventando sempre più importante ma non è regolamentata a livello comunitario. La Commissione valuterà se estendere il campo di applicazione della direttiva IPPC¹⁰³ anche agli impianti in questione; si prevede inoltre di formulare norme tecniche armonizzate per gli impianti di combustione domestici ed

102 Il Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea nell'aprile 2005 ha approvato, a larghissima maggioranza, la nuova Direttiva "Eurovignette" sulla tariffazione dei veicoli pesanti per l'uso delle infrastrutture stradali. La Direttiva tiene conto delle esigenze di tutti gli operatori interessati e favorisce, con il sistema del finanziamento incrociato, la costruzione di infrastrutture alternative alla strada. Questo risultato si aggiunge a quello dell'approvazione da parte della Commissione delle misure di sostegno per circa 240 milioni di Euro agli autotrasportatori che utilizzano le vie del mare.

103 IMO International Maritime Organization.

i combustibili che li alimentano. Se possibile, si potrebbero inserire gli edifici residenziali e commerciali di dimensioni più ridotte in una direttiva sull'efficienza energetica di più ampia portata.

- *Emissioni di COV nelle stazioni di rifornimento*: considerato il ruolo che i composti organici volatili svolgono nella formazione dell'ozono troposferico, la Commissione valuterà la possibilità di ridurre ulteriormente le emissioni di COV alle pompe di benzina.

- *Trasporti*: come si era impegnata a fare nel Libro bianco sulla politica comune dei trasporti, la Commissione continuerà ad incentivare il passaggio a modi di trasporto meno inquinanti, il ricorso a carburanti alternativi, la riduzione della congestione e l'internalizzazione dei costi esterni nei costi di trasporto. Per quanto riguarda la tariffazione delle infrastrutture, la Commissione ha già presentato proposte sull'applicazione di tariffe e pedaggi per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale da parte dei veicoli pesanti (Eurovignette) e prossimamente esaminerà la possibilità di introdurre una disciplina comune per tutti i modi di trasporto¹⁰⁴. Altri provvedimenti possibili, elencati di seguito, potrebbero essere integrati da ulteriori iniziative che potrebbero scaturire dal riesame del Libro bianco nel corso del 2005-2006.

- *Trasporti terrestri*: il rinnovamento e l'integrazione del sistema ferroviario europeo sono stati oggetto di varie iniziative, suffragate anche dagli orientamenti per le reti transeuropee di trasporto adottati nel 2004 che privilegiano i modi di trasporto più compatibili

104 Cf *Allegato IX* del protocollo di Göteborg alla convenzione CLRTAP.

con l'ambiente, ad esempio le ferrovie. Verrà inoltre incentivato il trasporto merci intermodale con il programma "Marco Polo", mentre GALILEO, il sistema europeo di radionavigazione via satellite, contribuirà a migliorare l'efficienza dei trasporti. La Commissione prenderà, inoltre, in esame altri provvedimenti, quali: adozione di orientamenti pratici per imporre tariffe differenziate in base ai danni ed agli impatti provocati dall'inquinamento atmosferico in zone sensibili dal punto di vista ambientale; raccomandazioni ed imposizione alle autorità competenti dell'obbligo di applicare quote minime annue di veicoli più ecologici e più efficienti sotto il profilo energetico nell'ambito degli appalti; istituzione di modalità generali comuni per la designazione delle zone a basse emissioni.

I veicoli stradali vecchi causano livelli d'inquinamento esagerati. Gli Stati membri dovrebbero pertanto valutare l'opportunità di istituire sistemi mirati di adeguamento tecnico (*retrofitting*) e rottamazione nell'ambito dei piani in materia di qualità dell'aria. Nella strategia tematica per l'ambiente urbano la Commissione valuta come assistere al meglio gli Stati membri e le amministrazioni locali nella progettazione ed attuazione di piani di trasporto urbano sostenibile in grado di conciliare i miglioramenti del trasporto pubblico con la gestione della domanda di trasporto, per far sì che i trasporti possano dare un giusto contributo alla realizzazione degli obiettivi riguardanti la qualità dell'aria, il rumore ed i cambiamenti climatici.

- *Trasporti aerei*: l'adozione di provvedimenti che garantiscano

potenziali sinergie tra la qualità dell'aria ed i cambiamenti climatici sarà discussa in una comunicazione di prossima pubblicazione sull'impiego di strumenti economici per ridurre l'impatto dei trasporti aerei a livello di cambiamenti climatici.

- *Trasporti via mare*: le emissioni inquinanti di SO₂ ed NO_x prodotte dalle navi rappresentano un problema grave perché si presume che nel 2020 avranno superato le emissioni provenienti da tutte le fonti di trasporto terrestre dell'UE. Tali emissioni sono disciplinate dall'allegato VI della convenzione sull'inquinamento marino dell'IMO¹⁰⁵; tutti gli Stati membri che non hanno ancora ratificato l'allegato dovrebbero pertanto farlo al più presto. La Commissione ha elaborato una strategia dell'Unione europea per ridurre le emissioni atmosferiche delle navi ed è stata approvata una direttiva sulla percentuale di zolfo presente nei combustibili per uso marittimo.

È tuttavia necessario fare di più e la Commissione intende:

- presentare al Consiglio una raccomandazione in merito ad una decisione che la autorizzi a negoziare, in sede IMO, un rafforzamento degli attuali limiti di emissione in atmosfera; la Commissione intende valutare se presentare una proposta per fissare standards più severi per i NO_x entro la fine del 2006, qualora l'IMO non avesse presentato alcuna proposta in tal senso entro quel termine;

- incentivare la fornitura di elettricità da terra alle navi in porto

105 Sito consultato www.europa.tiscali.it/futuro/news.

(preferibilmente prodotta da fonti di energia rinnovabili) mettendo a punto orientamenti e prevedendo esoneri dalle imposte sull'energia;

- garantire che la generazione di basse emissioni sia un criterio effettivamente applicato nell'ambito dei programmi di finanziamento comunitari, ad esempio Marco Polo ed il programma sulle autostrade del mare.

- *Agricoltura*: l'allevamento di bestiame, di suini e di pollame unito all'impiego di fertilizzanti minerali rappresentano la quasi totalità delle emissioni di ammoniaca. Con la recente riforma della politica agricola comune si dovrebbe registrare una riduzione delle emissioni di ammoniaca derivanti da fonti agricole dovuta a tre fattori: 1) disaccoppiamento tra sostegno finanziario ed obbligo di mantenere quantitativi specifici di animali; 2) eliminazione degli incentivi a favore dell'intensificazione, con la conseguente riduzione dei fertilizzanti minerali impiegati; 3) introduzione della condizionalità, cioè l'obbligo di rispettare le direttive in materia ambientale come presupposto per beneficiare degli aiuti nei regimi di pagamento diretto. Altri miglioramenti dovrebbero intervenire con l'attuazione efficace di alcune direttive in campo ambientale come la direttiva sui nitrati, la direttiva IPPC, la direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale e la direttiva quadro sulle acque. Tutte queste migliorie potrebbero tuttavia non bastare a conseguire gli obiettivi della strategia.

Considerato il ruolo che l'azoto svolge in vari problemi ambientali,

la Commissione tenterà di adottare un approccio coerente ed integrato alla gestione dell'azoto. In quest'ambito saranno privilegiate misure e politiche volte a ridurre un utilizzo "eccessivo" dell'azoto in agricoltura e ad affrontare, contemporaneamente, la problematica legata alla presenza dei nitrati nell'acqua e delle emissioni di ammoniaca e protossido di azoto nell'aria. Tali politiche potrebbero riguardare: 1) il contenuto di azoto nei mangimi animali; 2) l'utilizzo eccessivo di fertilizzanti azotati; 3) la promozione di altre attività di ricerca sul ciclo dell'azoto e sulle sue implicazioni ambientali. Per conformarsi ai limiti di emissione già in vigore e nuovi fissati per l'ammoniaca al momento della revisione della direttiva sui limiti nazionali di emissione gli Stati membri dovranno predisporre piani e programmi per dimostrare come far rispettare i nuovi limiti. Gli obiettivi di riduzione potranno essere realizzati con la formulazione di piani d'azione nazionali che impongano, ad esempio, obblighi alle aziende agricole e consentano di scaglionare le riduzioni su un periodo di dieci anni circa dopo l'adozione della nuova direttiva. L'attuale regolamento sullo sviluppo rurale e le proposte della Commissione a favore del suo sviluppo per il periodo 2007-2013 offrono varie soluzioni per affrontare, in conformità alla dichiarazione della Terza conferenza internazionale sull'azoto tenutasi a Nanjing-Cina nell'ottobre 2004, la questione delle emissioni di ammoniaca derivanti da fonti agricole. Tra di esse ricordiamo i provvedimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, il rispetto degli standards e le misure agro-ambientali. La Commissione sollecita gli Stati membri a fare ricorso a tutte queste

misure; in particolare essi potranno proporre regimi agro-ambientali più ambiziosi rispetto agli obblighi legislativi in materia ambientale ed imporre prescrizioni minime per l'impiego di fertilizzanti nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale. Tutte queste soluzioni potrebbero anche servire a garantire una conformità più efficace al codice di buona pratica agricola previsto dalla convenzione delle Nazioni Unite sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza.

- *Fondi strutturali*: i fondi strutturali cofinanziano già molte misure all'interno degli Stati membri e delle regioni che contribuiscono a migliorare la qualità dell'aria. La proposta di riforma della politica di coesione per il 2007-2013 presentata dalla Commissione comprende proposte che contribuiranno a realizzare gli obiettivi della presente strategia: si pensi, ad esempio, al sostegno ai sistemi di trasporto sostenibili, all'approvvigionamento energetico da fonti sostenibili e più pulite ed alla bonifica ed al riutilizzo dei terreni abbandonati. La tutela dell'ambiente figura fra i tre obiettivi proposti di convergenza, competitività e cooperazione per l'occupazione ed il territorio. Il primo obiettivo, destinato alle regioni ed ai Paesi meno favoriti, cita la qualità dell'aria nella proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

- *Dimensione internazionale*: poiché la situazione a livello regionale e mondiale contribuisce sempre di più all'inquinamento atmosferico in Europa, la Comunità deve adoperarsi per creare un consenso internazionale sull'importanza dell'inquinamento

dell'emisfero. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, e gli USA saranno a capo di una nuova task force sull'inquinamento atmosferico dell'emisfero nell'ambito della convenzione CLRTAP. La Commissione sta, inoltre, rafforzando la cooperazione con la Cina sempre in materia di inquinamento atmosferico. Infine, l'UE continuerà a sostenere le attività scientifiche e di monitoraggio previste dalla convenzione.

8. Iniziative future

La presente strategia sarà riesaminata nel 2010 ed i risultati rientreranno nella valutazione finale del sesto programma per l'ambiente. La valutazione continua delle politiche proseguirà, con l'applicazione degli indicatori esistenti e delle informazioni comunicate. In vista del riesame le attività di valutazione saranno intensificate¹⁰⁶.

L'analisi che ha ispirato la presente strategia si basa sulle ricerche comunitarie nel campo dell'inquinamento atmosferico, compreso l'impatto del particolato sulla salute, condotte nell'ambito di vari programmi quadro di RST. La strategia si fonda anche su modelli e strumenti economico-ambientali messi a punto grazie ai fondi comunitari di RST. Nei prossimi anni saranno necessarie attività di ricerca sempre più intense sulle fonti delle emissioni, sulla chimica dell'atmosfera e la dispersione degli inquinanti e sugli

106 Cf *Allegato IX* del protocollo di Göteborg alla convenzione CLRTAP

effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute e sull'ambiente, compresi studi epidemiologici europei di lungo termine. Sarà inoltre necessario migliorare la valutazione dell'impatto sugli ecosistemi in termini monetari e l'analisi dei costi e dell'efficacia dei provvedimenti effettivamente messi in atto. Tutto questo richiederà il finanziamento dell'UE per la RST, l'intervento del Centro comune di ricerca della Commissione europea ed il sostegno degli Stati membri.

9. Foreste: un piano d'azione dell'UE

La Commissione ha intensificato i suoi sforzi in materia di gestione delle foreste, come mostra una proposta relativa all'elaborazione di un piano di azione comunitario in favore della loro gestione sostenibile. La necessità di un piano di azione si è fatta sentire in seguito ad uno studio delle attività realizzate nel quadro della strategia forestale dell'Ue adottata nel dicembre 1998. Dallo studio risulta che le foreste possono fornire molti benefici alla società moderna e che questi benefici vengono sempre più apprezzati dai cittadini. La Commissione ritiene che l'elaborazione nel 2006 di un piano d'azione comunitario in favore di una gestione sostenibile delle foreste potrà fornire l'impulso necessario per trasformare la strategia in un processo dinamico che permetta di rispondere alle nuove aspettative della società. La proposta è contenuta in una comunicazione presentata congiuntamente dal Commissario UE all'agricoltura ed allo sviluppo rurale, Mariann Fischer Boel,

dal Commissario all'ambiente, Stavros Dimas e dal Commissario all'energia, Andris Piebalgs. La comunicazione è accompagnata da un rapporto dettagliato redatto in stretta collaborazione con gli Stati membri ed i soggetti interessati. “La gestione sostenibile delle foreste gioca un ruolo importante nello sviluppo delle nostre zone rurali e questo viene sempre più riconosciuto”, ha dichiarato il Commissario Fischer Boel. “Le foreste sono essenziali per la realizzazione dei nostri obiettivi in materia di lotta contro la perdita della biodiversità e contro il cambiamento climatico. Dobbiamo sfruttare questo potenziale con delle azioni appropriate e coordinate”. La comunicazione sottolinea che la competitività e la praticabilità economica del “modello forestale dell’Unione europea” vengono sottoposte a pressioni crescenti sul mercato mondiale. L’Unione conta circa 5 milioni di proprietari forestali che forniscono alla società una vasta gamma di beni e servizi ambientali e sociali che dipendono in larga parte dalla vendita del legname. Il rapporto mette in luce l’importanza di una buona amministrazione per la protezione e la gestione sostenibile delle foreste, ma anche la necessità di rafforzare la cooperazione ed il coordinamento transettoriale e la compatibilità tra la politica forestale e le altre politiche che hanno influenza sulla gestione delle foreste. Nello stesso tempo si richiama al sostegno accordato dall’Unione europea al processo internazionale che mira a realizzare una gestione durevole delle foreste nel mondo intero. Il documento sottolinea che le foreste offrono un potenziale sufficiente per contribuire sia alla realizzazione degli obiettivi di crescita e di

competitività economica sostenibile fissati a Lisbona che a quelli di preservazione delle risorse naturali definiti a Goteborg. Un esempio è l'integrazione della strategia forestale nella politica di sviluppo rurale dell'Unione europea. Il piano di azione che la Commissione si propone di presentare nel 2006 verrà elaborato in stretta collaborazione con gli Stati membri e gli attori interessati.

10. Grande fratello per la protezione ambientale

È ormai partita la fase pilota del sistema europeo di monitoraggio globale per la prevenzione delle catastrofi naturali.

Notevoli passi avanti vengono continuamente fatti dall'Unione europea per prevenire e gestire terremoti, frane, incendi, inondazioni ed eruzioni vulcaniche. L'esecutivo di Bruxelles ha deciso il lancio della fase pilota del sistema di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza denominato Gmes (acronimo di "Global monitoring for environment and security") divenuto, insieme a Galileo, l'altro pilastro della politica spaziale europea[®]. Il progetto, realizzato dalla Commissione d'intesa con l'Agenzia spaziale europea, mira alla creazione, entro il 2008, di un unico sistema europeo di sorveglianza che prenda il posto delle attuali forme nazionali o bilaterali di cooperazione. L'iniziativa deriva dalla crescente consapevolezza dell'importanza di un'impostazione più coordinata del rilievo e dell'interpretazione dei dati basati sull'osservazione satellitare e sui centri di monitoraggio a terra. Il sistema consentirà di ottenere una serie di informazioni con un

antico tale da allertare i governi ed i cittadini. I Paesi interessati potranno così mettere in atto tutte le iniziative necessarie per evitare il ripetersi di danni gravissimi causati da catastrofi naturali ed umane come quelle che si sono ripetute anche negli ultimi tempi in Europa, Asia, America o Africa. L'attività sperimentale di Gmes sarà articolata in tre settori principali: la gestione delle crisi, il controllo del suolo e lo studio della situazione dei mari.

Quando il sistema sarà a regime, potrà essere compiuto un salto di qualità nella prevenzione di quei disastri ambientali per i quali gli esperti ritengono fondamentale un coordinamento di dati ed immagini. Le osservazioni satellitari della terra consentiranno, inoltre, la raccolta di dati e di informazioni che potranno essere utilizzate a sostegno di azioni in vari ambiti delle politiche comunitarie, comprendenti il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile, la protezione civile, l'aiuto umanitario e la ricerca scientifica. Tra le applicazioni pratiche del nuovo sistema rientrano infatti la verifica e la gestione degli spostamenti di rifugiati e clandestini, il supporto alle truppe impegnate nel mantenimento della pace e la possibilità di rilevare eventuali attacchi terroristici di natura chimica o biologica.

11. Osservazioni conclusive

Nell'analizzare la legislazione e la politica comunitaria ambientale, è chiaramente emerso che le misure comunitarie non hanno come obiettivo quello di garantire un'adeguata protezione

dell'ambiente in specifiche aree all'interno della Comunità, ma lo scopo è piuttosto quello di contribuire alla conservazione, alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente nell'insieme della Comunità, intesa come "ecosistema comunitario". Ed inoltre le misure comunitarie hanno come obiettivo quello di integrare e, se possibile, contribuire alla protezione dell'ambiente al di fuori della Comunità stessa.

Politica e legislazione ambientale si sono sviluppate senza che il Trattato abbia attribuito alla Comunità una competenza esplicita, che è stata garantita solo in seguito all'emendamento al Trattato del 1987. Ciò è un chiaro indice delle capacità tattiche e strategiche della Comunità e dei Governi degli Stati membri di mettere in pratica una politica ambientale comunitaria, comprendente strumenti legali talvolta innovativi. I risultati raggiunti dalla politica ambientale e da altre politiche comunitarie, quali la politica sociale energetica e dei trasporti e quella relativa alla difesa dei consumatori, illustrano chiaramente questa situazione.

Da quanto esposto in questo lavoro è evidente che i risultati positivi raggiunti dalla Comunità europea in ambito ambientale risultano, tra l'altro, essere:

- la presenza di una politica ambientale comunitaria che contribuisce a garantire che il pensiero e le politiche degli Stati membri si fondino sugli stessi principi e si sviluppino su linee direttrici simili, evitando in questo modo che gli Stati membri si discostino significativamente tra loro nelle politiche ambientali;

- la cornice fisica e politica rappresentata dalla politica comunitaria molto adatta al fine dell'applicazione di determinate misure; è il caso, ad esempio, delle misure che regolano specifici prodotti e processi di produzione per combattere l'inquinamento, della disciplina sull'inquinamento transfrontaliero, del coordinamento della ricerca nazionale ed internazionale e la raccolta, lo studio e la divulgazione di dati ambientali;

- la partecipazione della Comunità, come entità propria, alle negoziazioni internazionali in materie ambientali, in tal modo la Comunità coordina la propria posizione con quella degli Stati membri e può far valere il proprio peso economico e politico nella formulazione e nell'applicazione degli accordi internazionali;

- la rappresentazione da parte della Comunità di uno stimolo alle misure legislative, ai mutamenti nella struttura e nella pratica amministrativa ed ai cambiamenti nel comportamento degli operatori economici per una buona metà, se non la maggior parte, degli Stati membri;

- la grande quantità di disposizioni ambientali comunitarie che aiutano ad evitare od eliminare le distorsioni di concorrenza e perciò hanno un effetto d'integrazione e rendono effettivo il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

È indubbio che, oltre ai risultati positivi, sono presenti notevoli problemi nell'ambito della politica e della legislazione comunitaria ambientale che sono attribuibili, tra l'altro, ai seguenti fattori:

- provvedimenti comunitari presi di concerto con gli Stati membri e che finora non hanno avuto successo nel fermare e ridurre gradualmente il progressivo inquinamento dell'ambiente. Questa è probabilmente la critica più severa che può esser mossa alle politiche ed alle legislazioni ambientali a livello comunitario e nazionale;

- strumenti comunitari esistenti che non fanno fronte in modo soddisfacente all'attuale degrado dell'ambiente. La legislazione, infatti, è talvolta inconsistente ed anche contraddittoria; testi approssimativi, uso di concetti che tendono a nascondere le crescenti differenze tra gli Stati membri, l'aumento di eccezioni e deroghe, il ricorso a decisioni amministrative nazionali ecc., fanno sì che i testi giuridici siano interpretati diversamente nei vari Stati membri.

Tali differenze aumentano, visto il diverso modo di percepire la necessità di proteggere l'ambiente da parte degli organismi politici ed amministrativi nazionali, in particolare perché il meccanismo di applicazione delle norme comunitarie non è molto forte. Perciò le direttive offrono un valore aggiunto quando uno Stato membro desidera effettivamente proteggere l'ambiente; quando, invece, le amministrazioni nazionali, locali o regionali non sono convinte della necessità di questa protezione, il valore aggiunto della legislazione comunitaria è ridotto, a causa del contenuto vago ed ambiguo delle norme ivi contenute;

- la precedente politica comunitaria ambientale che non ha gestito

correttamente il rapporto con l'opinione pubblica in modo tale da farne un suo alleato. La tesi, secondo cui "più i temi ambientali sono discussi in pubblico meglio è", è particolarmente valida in relazione alle misure comunitarie ambientali. La Commissione, inoltre, non sempre ha garantito trasparenza ed apertura nelle discussioni sull'ambiente nella Comunità;

- notevole differenza tra le diverse direttive comunitarie ed i regolamenti, in relazione alla loro applicazione pratica. La semplice esistenza di disposizioni comunitarie per la protezione dell'ambiente non ne garantisce di per sé il miglioramento; la legislazione ambientale deve essere applicata immediatamente per essere efficace mentre ci sono considerevoli differenze tra gli Stati membri a livello di applicazione pratica del diritto comunitario. Potere giudiziario e politico interno, consapevolmente o inconsapevolmente, più volte hanno ignorato la legislazione ambientale comunitaria e non sembra che negli Stati membri vi sia una percezione diffusa del fatto che le norme del diritto comunitario possono essere in certi casi direttamente applicabili nei sistemi giuridici nazionali;

- politica ambientale degli Stati membri ben definita, che comporta la tendenza a cercare soluzioni nazionali per i propri problemi. Inversamente a tale tendenza, la necessità di trovare soluzioni comuni è fondamentale ma la politica ambientale comunitaria sembra essere interpretata come politica ambientale estera piuttosto che interna;

- problemi ambientali nell'area del Mediterraneo (erosione del suolo, incendi boschivi, desertificazione, gestione delle risorse d'acqua, eliminazione dei rifiuti, protezione della flora e della fauna), quelli, molto seri, dell'Europa centrale ed orientale, che stanno diventando una preoccupazione per l'intera Comunità, ed alcuni temi a carattere globale (cambiamento climatico, globalizzazione del commercio), fanno sì che l'attenzione si sposti sulla Comunità nel suo insieme, portando nuove priorità ed un inevitabile rallentamento delle procedure decisionali.

Complessivamente, non vi sono dubbi sul fatto che la politica comunitaria ambientale sia stata un successo, nella misura in cui ha portato alla creazione di una legislazione ambientale all'interno della Comunità.

Senza la politica ambientale comunitaria, la differenza qualitativa e quantitativa delle legislazioni ambientali nei diversi Stati membri sarebbe stata maggiore di quella attuale; le normative comunitarie hanno sempre determinato l'andatura della legislazione ambientale degli Stati membri e degli altri Paesi. Il vero rischio per la politica comunitaria ambientale risiede, in particolare, nel fatto che sempre di più si ricorre a clausole generali sulle quali tutti sono d'accordo ma che, in realtà, cambiano ben poco la situazione attuale.

La minaccia più grave all'ambiente della Comunità non è la mancanza di formule di protezione generale e di leggi quadro ma la conflittualità quotidiana tra interessi ambientali ed altri interessi che si traduce in continue sconfitte per l'ambiente. Il compito continuo

di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente comunitario richiede invece misure che siano in grado di aiutare l'ambiente in modo continuativo.



Bibliografia

BARTOLE, S., *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Foro italiano*, 4(1988)

BORGONOVO RE, D., *Il diritto all'informazione in materia ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna 1991

BUTTI, G. – BUTTI, L., *Il diritto d'accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la pubblica amministrazione*, in *Rivista Giur. Dell'Ambiente*, 1991

CARAVITA, B., *Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001

CARAVITA, B., *Diritto Dell'Ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001

CARAVITA, B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2001

CARAVITA, B., *Dritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2002

CARAVITA, V.B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 1990

CECCHETTI, M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000

Controllo delle emissioni in atmosfera da impianti industriali, A. CAPRIA – A.L. DE CESARIS – M. DUBINIE – M. GIUGLIANO (a cura di), Istituto per l'ambiente, Milano 1992

- CORDINI, G., *Diritto Ambientale Comparato*, CEDAM, Padova 1997
- CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, CEDAM, Padova 1993
- DE CESARIS, A.L., *Le politiche comunitarie in materia ambientale*, in *Diritto ambientale comunitario*, S. CASSESE (a cura di) 1995
- DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova 2000
- DELL'ANNO, P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano 2004
- Diritto dell'Ambiente*, A. CORSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON, Laterza, Bari 2002
- Diritto dell'ambiente*, F. MARCHELLO – M. PERRINI – S. SERAFINI (a cura di), Simone, Napoli 2002
- Diritto e gestione dell'ambiente*, Editore Novene, Napoli 2002
- Falomo, L.M., *L'incidenza del Trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1992, 587ss
- FERRARI BRAVO, L., *La Corte di Giustizia e le frontiere della funzione giurisdizionale comunitaria*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1990
- GARAGUSO, G. – MARCHISIO, S., *Rio 1992: vertice per le terra. Atti della Conferenza Mondiale sull'ambiente e lo sviluppo*, Franco Angeli Editore, Milano 1993
- GASPARINI CASARI, V., *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie in materia ambientale*. Introduzione al tema, in AA.Vv., *Direttive*

comunitarie in tema di ambiente, Quaderno 1993

HOFMANN, R., *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco e il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista italiana del diritto pubblico Comunitario*, 1993, 23ss

ITALIA, V., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano 1992

KRAMER, L., *Manuale di Diritto Comunitario per l'Ambiente*, Giuffrè, Milano 2000

Le nuove autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142, V. ITALIA – M Bassani (a cura di), Giuffrè, Milano 1993

MANCINI, P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1996

Manuale delle leggi ambientali, C. RAPISARDA SASSON (a cura di), Giuffrè, Milano 2002

MATTARELLA, B.G., *Le codificazioni del diritto. Riflessioni sull'esperienza francese contemporanea*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1993

MELI, M., *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Giuffrè, Milano, 1996

MELI, M., *Le origini del principio «chi inquina paga» ed il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, in *Riv. Giur. ambiente*, 1989

MORANTI, G., *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Rivista ambientale*, 1992

MORRONE, A., *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1995

PANETTA, R., *Il Danno Ambientale*, Giappichelli, Torino 2003

Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti, V. ITALIA – M. BASSANI (a cura di), Giuffrè, Milano 1995

RANDELLI, L., *La nuova legge sulle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, Maggioli, Rimini 1990

RAPISARDA SASSONI, V.C., *Intervista al Ministro A. Matteoli*, in *Impresa Ambiente*, 1994

ROCCATAGLIATA, F., *Diritto Tributario Comunitario*, in *Corso di Diritto Tributario Internazionale*, Milano 1999

ROSSI, L.S., *Diretta Efficacia e meccanismi di attuazione delle direttive in materia ambientale in Italia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 1991

SALANTIRO, U., *Il diritto all'informazione in materia ambientale alla luce della recente normativa sull'accesso ai documenti della pubblica amministrazione*, in *Rivista Giur. Dell'Ambiente*, 1992

SALVIA, F., *Il Ministero dell'ambiente*, Nuova It. Scientifica, Roma 1989

STROZZI, G., *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Rivista italiana del diritto pubblico*

Comunitario, 1993, 59ss

TARANTINI, G., *Il principio «chi inquina paga» tra fonti comunitarie e competenze regionali*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1990

VANDELLI, L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3b del Trattato sull'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, 386ss

VILLATA, R. – SALA, G., *Procedimento amministrativo*, voce *Digesto Disc. Pubblicistiche*, Utet, XI Torino, 1996

ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1987

ZUCCHETTI, A., *La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali*, Giuffrè, Milano 1992

Siti consultati e proposti

www.promiseland.it

www.carrefoursicilia.it/ambiente

www.europa.eu.it

www.europarl.eu

www.filodiritto.com

www.governo.it

Il testo è stato pubblicato dalla



per conto della

PEGASO
University Library