



Università degli Studi di Padova

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Laurea Specialistica in Diritto dell'Integrazione Europea

TESI in Diritto Amministrativo avanzato

**L'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE
E IL DIRITTO AMBIENTALE
COMUNITARIO**

Relatore: Ch.mo Prof. VITTORIO DOMENICHELLI

LAUREANDO: GIOVANNI CANDEO

ANNO ACCADEMICO 2006-2007

INDICE

Introduzione	1
Piano di lavoro e metodo espositivo	9
Cap.1 L'Agencia europea dell'ambiente e la Rete ambientale europea	14
1.01 Il contesto istituzionale	14
1.02 Descrizione generale dell'Agencia e della rete ambientale europea	18
1.1 Esegisi del Regolamento del Consiglio 1210/90	23
1.1.1 Profili strutturali della funzione informativa ambientale comunitaria	23
1.1.2 I rapporti tra Agencia e Istituzioni comunitarie	26
1.1.3 La divisione del lavoro nella funzione ambientale comunitaria	28
1.1.4 Profili funzionali dell'amministrazione per l'informazione ambientale	33
1.1.5 L'attività svolta dall'EEA	43
1.1.6 Alcune considerazioni sull'EEA	45
1.2 Il fenomeno della agencification	53
1.2.1 Le ragioni storico istituzionali del fenomeno delle agenzie	57
1.2.2 Caratteri comuni e distintivi dalle altre agenzie indipendenti europee	61
1.2.3 Problemi giuridici della agencification	64
1.3 I rapporti fra EEA ed i Sistemi Nazionali delle Agenzie ambientali	70
1.3.1 Le agenzie Italiane, natura giuridica e funzioni	74
1.3.2 L'APAT, disciplina giuridica e organizzazione di rete	84
1.3.3 La rete informativa SINA net	88
1.3.4 Organizzazione del SINA net come sub network EIONET	89
Cap.2 Le Politiche ambientali comunitarie	93
2.01 Principali fonti del diritto ambientale europeo	93
2.02 L'evoluzione del diritto ambientale europeo	97
2.03 La Convenzione di Aarhus, uno strumento di amministrazione orizzontale del diritto ambientale	103
2.1 La DG Ambiente della Commissione europea	104
2.1.1 Il 6° Programma d'azione per l'Ambiente 2001-2010	107
2.2 I Principi di diritto ambientale della Comunità	113
2.2.1 Lo sviluppo sostenibile e l'integrazione delle politiche ambientali	113
2.2.2 La nozione di sviluppo sostenibile	118
2.2.3 Il principio dell'integrazione ambientale	121
2.2.4 Il principio chi inquina paga	125
2.2.5 La direttiva sulla responsabilità ambientale del 21 aprile 2004	127
2.2.6 I principi di precauzione, di azione preventiva	129
2.2.7 Il principio di correzione del danno alla fonte	134
2.2.8 I principi di etica ambientale affermati dai giuristi	136
2.3 Politiche settoriali di tutela ambientale	139
2.3.1 Le risorse naturali e la gestione dei rifiuti	139
2.3.2 Inquinamento acustico	143
2.3.3 Inquinamento idrico	147
2.3.4 La protezione del suolo	149
2.3.5 Prodotti Chimici	149
2.3.6 Inquinamento atmosferico e cambiamento climatico	152
2.3.7 I cambiamenti climatici e la riduzione dei gas effetto serra	155

2.3.8	Protezione della natura, flora e fauna	156
2.3.9	I rischi naturali e la protezione civile	158
Cap.3	Profili di comparazione fra i diritti ambientali nazionali	159
3.0.1	La comparazione nel diritto ambientale	159
3.0.2	Alcuni spunti sul diritto amministrativo ambientale italiano	162
3.1	La Carta Costituzionale dell'Ambiente in Francia	170
3.1.1	Esegesi della Charte francaise de l'environnement	176
3.2	La codificazione del diritto ambientale in Germania	179
3.3	Il sistema delle Agenzie ambientali del Regno Unito	182
3.4	Il diritto ambientale sostanziale degli Stati Uniti	185
3.5	Il diritto Costituzionale ambientale nella Repubblica Federale di Argentina	194
Cap.4	Tutela internazionale dell'ambiente e problemi di sviluppo	199
4.1	Dal vertice sull'ambiente umano di Stoccolma del 72 alla conferenza di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile	205
4.2	Il vertice di Stoccolma del 1972	207
4.3	Il Rapporto Leontiev del 1977 e il Rapporto Brundtland del 1987	209
4.4	La conferenza di Rio De Janeiro del 1992	210
4.4.1	La convenzione sui cambiamenti climatici e il protocollo di Kyoto	213
4.5	La conferenza di Johannesburg del 2002	216
Conclusioni		218
	Elenco degli autori	223
	Elenco delle Fonti	226

L'AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE E IL DIRITTO AMBIENTALE COMUNITARIO

Introduzione

Negli ultimi trent'anni il diritto dell'ambiente si è sviluppato come ramo autonomo del diritto amministrativo a livello nazionale, comunitario e internazionale.

Migliaia di trattati internazionali, registrati presso le Nazioni Unite e ratificati dalla Comunità europea e dagli Stati membri, riguardano la tutela ambientale; una mole di atti normativi di produzione comunitaria, tale da giustificare oramai la raccolta codicistica ¹, vincola gli Stati membri dell'Unione europea ad adottare disposizioni a tutela dell'ambiente.

In ambito comunitario la politica ambientale è divenuta una materia di “primo pilastro” nell'87 con l'Atto Unico europeo e, per contribuire a rendere effettivo il diritto ambientale comunitario, nel '90 è stato istituito un nuovo ufficio amministrativo comunitario: l'Agenzia europea dell'ambiente, a cui sono stati attribuiti compiti di responsabilità e coordinamento di una rete scientifica europea, per la raccolta, l'elaborazione e la produzione di *informazioni affidabili* sull'ambiente, cioè salde conoscenze scientifiche sulle quali gli organi decisionali della Comunità europea dovrebbero fondare una efficace e moderna politica ambientale.

Obiettivo di questo lavoro è capire com'è organizzata la funzione dell'informazione ambientale al livello europeo e come sia strutturato il collegamento tra funzione pubblica e obiettivi informativo - scientifici.

Ciò vale a ricercare quali sono i modi di esercizio della funzione pubblica ambientale europea, come si esplicano nel contesto generale della comunità e specialmente nei confronti degli

¹ **Kramer, L. e Onida, M.**, *Codice dell'Ambiente. Norme comunitarie*, Torino, 2001, 1047 pagine

uffici tecnici e scientifici che sono parte sostanziale dell'organizzazione di rete creata allo scopo di poter disporre di informazioni ambientali oggettive e affidabili.

Il sistema amministrativo comunitario sta attraversando, in generale, un momento di crisi - *κρίσις* nel senso greco di scelta, giudizio e discernimento - che implica un mutamento e una crescita ¹, un'evoluzione profonda dovuta all'integrazione dei sistemi amministrativi nazionali e comunitario che sembrano dar vita a un sistema di funzione pubblica policentrica.

Nel campo dell'amministrazione ambientale, l'evoluzione è addirittura caotica: un esempio emblematico del cambiamento, anche enigmatico, è l'Agenzia europea dell'ambiente, soggetto di partenza di questo studio.

L'integrazione del diritto amministrativo è motivo che consiglia un maggiore approfondimento dell'indagine giuridica sul ruolo comunitario rivestito dall'Agenzia. Sembrerebbe peraltro opportuno allargare il campo d'indagine e considerare alcuni problemi al contorno come il quadro evolutivo del diritto ambientale comunitario e nazionale; le condizioni politiche e sociali che fanno da cornice allo sviluppo dei programmi ambientali; alcuni casi limite di problemi ambientali che possono orientare le buone pratiche; le principali conferenze internazionali ambientali e le rispettive conclusioni; qualche spunto sulle basi etico - filosofiche del diritto ambientale.

Naturalmente è presupposto per una corretta applicazione di qualunque disciplina che essa sia ben conosciuta nei suoi tratti fondamentali. Il che, a sua volta, porta naturalmente al desiderio di conoscere l'essenza degli istituti più importanti che sostengono la materia, cogliere il loro fondamento filosofico e la valenza giuridica che da essi ne deriva, per essere coscienti della obbligatorietà anche morale, di rispettare e tutelare l'equilibrio della natura.

Capire compiutamente quale sia la funzione amministrativa svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente non significa semplicemente considerare le norme comunitarie che la disciplinano nell'ambito del diritto amministrativo dell'ambiente e sullo sfondo del diritto internazionale ma significa comprendere la ragion d'essere del diritto ambientale ed i suoi collegamenti con gli equilibri basilari, cui fa riferimento ad esempio la teoria dello *sviluppo sostenibile* affermata nella Conferenza di Rio del '92 ² che sembrò poter superare il dualismo economia - ambiente.

¹ Cassese, S., *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, Giornale di diritto amministrativo, 9/1996, p.869

² Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo, Rio de Janeiro 3 - 14 giugno 1992. Rappresenta una tappa fondamentale per l'adozione del modello di sviluppo sostenibile a livello mondiale. L'obiettivo prioritario era quello di "una nuova ed equa partnership globale. Il summit ha rappresentato una svolta poiché risolveva il dualismo sviluppo-ambiente con la formula dello sviluppo sostenibile.

Non si tratta evidentemente solo della cognizione della lettera delle leggi che disciplinano gli organismi amministrativi, poiché, come ben si sa e ammoniva il giurista romano Celso: conoscere la legge non è saperne le parole ma la forza e l'autorità¹.

In questo senso, mi sembra necessario approfondire il diritto amministrativo ambientale, uno studio stimolante per l'importanza crescente che assume la funzione di governare l'ambiente. La materia si presenta tuttavia così ampia e articolata che è impossibile considerarla tutta in modo esauriente e si impone una delimitazione di campo. Infatti, l'importanza primaria dell'ambiente si riflette in una vastissima letteratura multidisciplinare collegata al diritto in senso lato, all'etica in senso giuridico e filosofico, ai fondamenti economici delle politiche ambientali, alle scienze esatte che da sempre si occupano dell'ambiente come natura.

Nell'ottica strettamente giuridica, numerosi studiosi² hanno rilevato che il diritto ambientale si presenta dispersivo e frammentario, oltre che vasto ed anche confuso, ad iniziare dal sistema nazionale delle fonti che “non dà certamente un'impressione favorevole a causa dei frequenti conflitti di discipline particolari e di competenze”³. Nonostante gli autorevoli tentativi di ordinamento della materia iniziati oltre trent'anni fa⁴, è opinione comune fra gli studiosi della materia⁵ che l'eccesso di complessità del sistema del diritto ambientale sia la principale causa di inefficacia delle politiche pubbliche ambientali. Autorevole dottrina va oltre ed osserva che⁶, in ognuno dei molteplici segmenti del diritto ambientale, si riflette una profonda lacuna culturale nei riguardi della tutela dell'ambiente, una deficienza che marchia l'atteggiamento dei politici – e del legislatore dunque –. Nelle tradizioni degli Stati membri sono comunque sempre mancate norme di *tutela ambientale* di rango primario, oltre che nei ranghi inferiori nella gerarchia normativa, atte a consentire la *pianificazione amministrativa* della tutela. Giuridicamente quindi, il problema della scarsa effettività del diritto ambientale europeo nasce più a monte del *deficit* costituzionale europeo e riguarda la mancanza di una cultura ambientale nazionale.

L'ottica diacronica quindi, la ricostruzione dello scenario delle politiche comunitarie può aiutare a comprendere le scelte degli strumenti amministrativi più recentemente adottati - come l'Agenzia europea dell'ambiente - con i quali si è progettato di potere rendere effettive le politiche ambientali comuni.

¹ Cfr. *Digesto* 1.3.17 (Celsus): “scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem”.

² Ferrara, R., Fracchia, F., Olivetti Rason, N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000.

³ Antolisei, F., *Manuale di diritto penale, vol II, i reati ambientali*, Giuffrè, 2001

⁴ Giannini, M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973

⁵ Cfr. Ferrara, R., Fracchia, F., Olivetti Rason, N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000.

⁶ Ferrara, R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2006

La Comunità europea, nata come mercato comune nell'ottica funzionalista ¹, non ebbe inizialmente alcun interesse per l'ambiente, che non era neppure contemplato nel Trattato di Roma del '57.

A partire dagli anni '70, sotto la spinta incessante degli allarmi scientifici e dei movimenti ecologisti, si tennero i primi vertici internazionali² sui problemi dell'ambiente ed in tutti i paesi industrializzati vi fu un crescente sviluppo del diritto ambientale. Nella Comunità europea, lo sviluppo spontaneo di un diritto ambientale *sussidiario* accompagnò quello nazionale fino al graduale affermarsi di un sistema generalizzato di organismi comunitari di controllo ambientale sussidiario, sul presupposto che molti problemi della sfera ecologica oltrepassano l'ambito d'azione dello Stato. Nello storico percorso verso l'Unione europea, si sono poi imposte le politiche ambientali comuni, via, via tradotte nel primo pilastro per la necessità evidente di affidare l'amministrazione pratica della materia ambientale al livello di governo più adeguato a gestirla.

Le politiche comunitarie in materia sono quindi molto recenti, almeno rispetto alla scala dei tempi ecologici, e infatti le relazioni periodiche dell'Agenzia europea dell'ambiente ³ mostrano un quadro ambientale ⁴ che non induce all'ottimismo, quanto a miglioramento della situazione di degrado ambientale in Europa, e che non consente, per ora, di parlare di risultati positivi ottenuti dal diritto ambientale. I dati ambientali messi a disposizione dei *policy makers* comunitari e riguardanti l'ecosistema europeo e mondiale, sono ancora insufficienti ⁵ al fine prefissato di aiutare l'attuazione di politiche volte a migliorare la tutela ambientale.

L'aumento del degrado è peraltro un problema mondiale⁶: Kofi Annan nel suo discorso del 2002 "Verso un futuro sostenibile" ¹, osserva che dopo il '92 "si sperava che la protezione

¹ **Mitrany, D.**, *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs, 1943;

Mascia, M., *Il sistema dell'Unione Europea appunti su teorie attori processi*, Cedam, 2001

² Il primo vertice ONU sui problemi ambientali si tenne a Stoccolma nel 1972 (vedi cap.4). L'interesse verso i problemi ambientali si manifestò con libri di allarme ambiente. Il biologo americano Commoner ne "Il cerchio da chiudere", denunciava la tecnologia orientata soltanto al profitto; Forrester e i coniugi Meadows ne "Limits to Growth", usavano dati del Massachusetts Institute of Technology per dipingere scenari apocalittici.

Cfr. **Nebbia, G.**, *Rio + 10, Terza Conferenza ONU sull'ambiente. Un Bilancio a trent'anni da Stoccolma*, Rivista di Ecologia Politica, n. 1, fasc. 41, gennaio 2002, p. IX.

³ Commissione Europea, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Programma Ambiente 2010: Il nostro futuro, la nostra scelta – Sesto Programma di azione per l'ambiente, Lussemburgo, 2001
<http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>

⁴ Il quadro ambientale delle relazioni dell'Agenzia è basato su dati pubblicati da Eurostat, su cui farò qualche approfondimento nel seguito. I dati sono consultabili sul sito internet <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

⁵ Cfr. **Kramer, L.**, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002, p.100. L'autore considerando i compiti dell'Agenzia riferisce che "Complessivamente vi è una grave mancanza di dati economici, ecologici, scientifici, legali e tecnici sull'ecosistema comunitario."

⁶ Il programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente UNEP, conferma che lo "stato del pianeta sta peggiorando".

Cfr. Rapporto annuale del Worldwatch Institute, 2002, URL:

www.enel.it/it/enel/magazine/boiler/boiler82/html/articoli/FocusState-Bologna.asp;

Cfr. **Bruno, K.** e **Karliner, J.**, *Da Rio a Johannesburg: la decade della Globalizzazione*, Food first & CorpWatch, 2002, URL: www.corpwatch.org/campaigns/PCD.jsp?articleid=3190.

ambientale non sarebbe più stata considerata come un lusso o un ripensamento” (...) “che i fattori ambientali sarebbero stati integrati nelle tematiche economiche e sociali e sarebbero divenuti una componente essenziale nel processo politico” (...). Tuttavia aggiunge (...) “i progressi sono stati più lenti di quanto auspicato e la situazione dell'ambiente mondiale è ancora molto lontana dall'essere soddisfacente” e ancora (...) “nelle discussioni sulla finanza e sull'economia globale, l'ambiente viene ancora trattato come un ospite a malapena tollerato”.

Queste parole ricordano quelle pronunciate in ambito nazionale nel '72 da Massimo Severo Giannini, in occasione dell'istituzione del Ministro dei beni culturali e ambientali².

Se dovessimo poi basare la speranza di successo delle politiche ambientali sugli allarmi persistenti dei non pochi scienziati che delineano scenari futuri apocalittici, allora non ci resta che piangere: le catastrofiche previsioni dell'ultimo libro di James Lovelock³ sembrano non lasciare spazio alcuno alle scelte politiche ma neppure al libero arbitrio, suggerendo come unica alternativa dell'umanità un improbabile “corso di sopravvivenza”, di fronte ad un degrado ambientale ritenuto inarrestabile. Per fortuna, è una cattiva abitudine dell'uomo politico, e forse anche del giurista, dubitare della veridicità assoluta dei presupposti scientifici⁴, almeno quando non offrono vie d'uscita socialmente accettabili. In tal senso, non c'è da stupirsi che i politici degli anni '60, preoccupati forse più di oggi a rispondere a bisogni primari dei cittadini, rimanessero spesso impassibili di fronte ai primi allarmi ambientali e

¹ Il discorso "Verso un futuro sostenibile" pronunciato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan durante la Conferenza Annuale sull'Ambiente tenutasi a New York il 14 maggio 2002, è leggibile presso il sito italiano dell'ONU, URL: www.onuitalia.it/sviluppo/sostenibile/2002SGSM8239.html.

² **Giannini, M.S.**, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973

³ **Lovelock, J.**, *The Revenge Of Gaia*, London, 2006; Lovelock è uno degli ecologisti di maggiore spicco nel panorama odierno. Nel suo nuovo libro, vi è una "guida per i superstiti dei cambiamenti climatici". Su *The Indipendente*, gennaio 2006, scrive: "Prima della fine di questo secolo, miliardi di noi moriranno e le ultime persone che sopravvivranno si troveranno nell'Artico, dove il clima resterà tollerabile". Nel 70 Lovelock era stato fra gli autori dell'ipotesi di Gaia, la Terra creatura viva, riprendendo una tesi del 1700 di James Hutton, il padre della geologia. URL: <http://www.ecolo.org/lovelock/lovebioen.htm>

⁴ Il Regolamento istitutivo dell'Agenzia europea dell'Ambiente parla, non a caso, della necessità di assicurare dati ambientali affidabili. Il tema sarà ripreso nei dettagli. I dati scientifici, ricordiamo, spesso si sono dimostrati fonti erronee o esagerate.

Non è attribuibile valore oggettivo in senso politico al dato numerico, messo in discussione dagli stessi scienziati; Cfr. **Tassani, I.**, *Teorie soggettivistiche della misurazione e psicologia scientifica*, Physis – rivista internazionale di storia della scienza, vol XLII, Olschki editore, Firenze, 2005, p. 189; per quanto riguarda il metodo di misura dei fenomeni, cfr. le avvertenze contenute nei manuali stessi di statistica, cfr. anche, ad es. **Raso, J., Vide, M., Clavero, P.**, *Estatistica basica para ciencias sociales*, Ariel Geografica, Barcelona, 1987. Si impone una breve considerazione sul ruolo rivestito delle scienze esatte nell'intero panorama della conoscenza umana, e sulle conseguenze che ne derivano per la società; il ruolo delle scienze esatte cambia a seconda delle epoche e dei luoghi, non è assoluto né indiscutibile. Il valore della scienza nel nostro ordinamento giuridico: per la Costituzione Italiana, art.33 c.1, “l'arte e scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”. Questa libertà è relativa e trova dei limiti nel buon uso sociale che può derivare dalle scoperte scientifiche; la libertà riguarda certamente un grado di autonomia nelle scelte di indirizzo fatte dai vertici delle istituzioni di ricerca, ma tali scelte sono prese in un ambito sociale e devono essere finalizzate al bene comune: è un compito politico dare questa garanzia. Da qui deriva che il ruolo della scienza è relativo al contesto sociale. Basti citare il dibattito in corso sulle biotecnologie e sulla bioetica e la diversità dei punti di vista che emergono nei vari Stati, a seconda delle culture e delle religioni dominanti. Infine l'attendibilità delle misure stesse dipende dal livello raggiunto dalle conoscenze tecnologiche e scientifiche.

dedicassero la loro attenzione agli ecologisti solo in occasione delle catastrofi naturali¹. Come è stato autorevolmente affermato², in una ricostruzione filologica del diritto ambientale non si può negare che prima è venuto lo sviluppo sociale e solo molto tempo dopo, le più mature preoccupazioni circa il prezzo da pagare per sostenerlo. Però tale prezzo non è ancora stato determinato e neppure si può affermare che abbiano effettività entro gli Stati membri principi riconosciuti in ambito internazionale come lo sviluppo sostenibile o “chi inquina paga”, già statuiti *expressis verbis* dai Trattati comunitari³ e considerati dal diritto internazionale della linea di tendenza verso un futuro diritto consuetudinario che considera un’obbligo generale dello Stato gestire in modo ragionevole le risorse naturali⁴.

Nell’aprile 2004, dopo circa dieci anni dalla prima proposta della Commissione, è stata finalmente adottata la direttiva n.35 del Parlamento europeo e del Consiglio che conclude l’iter conciliativo avviato nel 2003 per giungere all’approvazione direttiva⁵ volta a realizzare il principio della responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Ora l’obiettivo comunitario specifico è l’attuazione negli stati membri della direttiva entro il 2007.

La messa in funzione negli anni ’90, dell’Agenzia europea dell’Ambiente, con un complesso apparato scientifico e compiti essenzialmente tecnico – informativi, conferma l’alto valore che

¹ Cfr. **Giannini, M.S.**, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, 1993.

Per contro, Cfr. **Dalla Costa, M.** e altri, *Donne, sviluppo e lavoro di riproduzione*, Franco Angeli, 1998. L’A. sostiene che le stesse politiche occidentali intese a creare le condizioni di benessere nei paesi in via di sviluppo, sono una minaccia per gli equilibri ecologici sui quali si basa la sopravvivenza di popolazioni locali mentre le politiche di *labelling* ecologico sembrano delle assurde pretese dell’occidente opulento, laddove la sopravvivenza delle popolazioni è la preoccupazione quotidiana.

Cfr. più avanti le considerazioni riguardanti l’ambito WTO e le politiche europee verso i paesi in via di sviluppo in **Rossi, L.S.**, (a cura di) *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

² **Ferrara, R.**, *La tutela dell’ambiente*, Giappichelli, 2006

³ Trattato CE Artt.2, 6 e 174 c.2; v. oltre i paragrafi dedicati.

⁴ **Conforti, B.**, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2002, § 25.3. Secondo l’autore, non sussiste attualmente un obbligo generale per lo Stato a gestire in modo ragionevole le risorse naturali, cioè secondo il principio dello “sviluppo sostenibile” (nel significato che esaminerò oltre e che riguarda, in ultima istanza, i diritti delle generazioni future) e secondo il principio di precauzione (che impedisce di invocare la non sufficiente conoscenza scientifica a giustificazione di un danno ambientale che era ragionevolmente prevedibile e prevenibile). Non vi sono prassi consolidate tali da sostenere l’esistenza di un diritto internazionale consuetudinario in tema di sviluppo sostenibile, anche se si può parlare con certezza di una linea di tendenza, intercettata dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, dall’organo d’appello del WTO, dalla Corte suprema delle Filippine. Quest’ultima in una sentenza del 1993, riconosce a un’associazione ecologista il diritto di rivendicare l’uso razionale della gestione e della conservazione delle foreste nei confronti dello Stato, ai sensi di una norma della Costituzione filippina che, a parere della Corte, discende direttamente dal diritto naturale. La norma statuisce che lo Stato deve “proteggere ... il diritto del popolo ad un equilibrato e salutare sistema ecologico, in conformità ai ritmi e all’armonia della natura”.

⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali COM(2002) 17 def. - Gazzetta ufficiale C 151 E del 25.06. 2002. L’argomento verrà ripreso in seguito.

Cfr. l’articolo 174, del Trattato CE, paragrafo 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”>>.

viene attribuito dalla Comunità ai dati ambientali forniti dalle scienze esatte, e alla loro corretta interpretazione al fine di consentire il raggiungimento di scelte politiche giustificate.

D'altra parte il riferimento al dato statistico o a misure di *standard* di vario tipo, derivanti dalla sperimentazione tecnica e scientifica, è un'esigenza continuamente confermata dagli stessi atti normativi comunitari ¹ e la normativa di tipo tecnico sempre più spesso fa utilizzo del dato scientifico come inappellabile punto di riferimento.

E' stato osservato ² che il mito dell'efficienza, l'idea dell'indiscutibilità della misura scientifica, il pensiero economico dominante, sono elementi che influenzano sempre più il potere politico spesso a scapito del diritto e che scelte politiche fatte sulla sola base efficientista sono rischiose sotto il profilo giuridico, poiché nel diritto il profilo economico non è certo l'unico elemento da considerare. Basare le scelte politiche sulla sola informazione scientifica comporterebbe il rischio di scivolare verso una managerialità politico scientifica, in una concezione dei pubblici poteri ispirata più all'efficienza di tipo "shumpeteriano" che al diritto. Nel diritto ambientale europeo, il compito informativo è affidato ad un'Agenzia indipendente ad impostazione scientifica. Il dato scientifico, anche in materia ambientale, è base di partenza per la discussione politica ed è oggi fornito dalla rete delle istituzioni scientifiche, EIONET, che fa capo all'Agenzia europea dell'ambiente. Se qui l'azione amministrativa di raccolta, controllo e ordinamento dei dati è volta al compito di verificare le misure fornite, onde evitare che scelte politiche importanti per la comunità, e molto costose, si fondino su un puro "atto di fede" ³, si prende atto che lo spazio ideale compreso tra l'interpretazione scientifica del puro dato numerico e la sua eventuale traduzione normativa, è lo spazio occupato dalle considerazioni politiche e dal bilanciamento degli interessi in gioco, fra cui rientrano le ragioni ambientali e quelle dello sviluppo economico. A sottolineare l'importanza del tema e la sua attualità, basti considerare che gli artt.2 e 6 del Trattato istitutivo della Comunità europea ⁴, norme contenute nella Parte prima - Principi, fanno

¹ Un esempio significativo: Regolamento (CE) n. 2150/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2002, relativo alle statistiche sui rifiuti (Testo rilevante ai fini del SEE).

² Cfr. **Barcellona, P.** e altri, *Morire per Maastricht?*, Ediesse - Roma, 1996

³ Il Regolamento 90/1210 del Consiglio, nei considerando stabilisce la necessità di assicurare dati ambientali affidabili. Il tema sarà ripreso in dettaglio. Ciò conferma che i dati scientifici, spesso fonte di allarmi che hanno un forte influsso sui *policy maker* europei, non sono verità assolute, come l'esperienza ha spesso dimostrato. E' un compito politico dare alle informazioni scientifiche un'interpretazione sociale opportuna. Spesso si impone un atto di fede nelle scienze esatte. In questa ottica, è ancora oggi difficile capire quale sia la scelta migliore tra l'antica fede religiosa e il "mito" della scienza sperimentale moderna. Andrebbe preso atto, con atto di umiltà, che nel corso dei secoli l'uomo è transitato dalla dimensione magica della natura a quella scientifica secondo un percorso di sviluppo economico, ma non di equilibrio ecologico; nei confronti della natura, la logica dello sviluppo umano, almeno quello occidentale industriale, è stata contraddittoria perché la regolazione mitologica dei comportamenti (sul presupposto della sacralità della natura) è stata rimpiazzata dalla prescrizione razionale e normativa di regole di condotta (sul presupposto della certezza delle misurazioni) volto al conseguimento di un benessere artificiale, a discapito della natura.

⁴ L'art. 2 è stato modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997 mentre l'art.6 è stato inserito *ex novo* dallo stesso Trattato, entrato in vigore il 1° maggio del 1999.

riferimento al c.d. sviluppo sostenibile commisurando l'imperativo dello sviluppo economico, ragione fondante dell'originario Mercato Comune, con le attuali esigenze europee della tutela ambientale. Non a caso quindi, tra le politiche ambientali europee, si inserisce dal '90 l'ufficio che dovrà fornire informazioni *attendibili* al decisore politico: l'Agenzia europea dell'ambiente e la sua forma organizzativa, la rete europea EIONET; si tratta di una decisione molto importante nel diritto ambientale poiché è una scelta di base scientifica ma polimorfa e dai non ben definiti contorni amministrativi, i quali appaiono lasciati all'interpretazione giuridica e organizzativa.

Il rapporto tra uomo e ambiente o se vogliamo, tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente, è un problema relativo al tempo e allo spazio, come dimostra il progressivo aggravarsi dei problemi ambientali nel corso dello sviluppo della civiltà. Si tratta oggi di trovare la convergenza di elementi ideologici finora inconciliabili, lo sviluppo e l'equilibrio ecologico, in vista di esigenze pratiche, secondo il principio dello sviluppo sostenibile. Trovare un equilibrio è solo in parte un problema scientifico mentre è specialmente un problema politico e di buona amministrazione. Alcuni studiosi vanno oltre e parlano di un sistema di nuovi rapporti tra uomo e ambiente, di problemi etici e gnoseologici¹. Come affermano alcuni giuristi², oggi vi è casomai l'affermazione di un antropocentrismo dei doveri verso l'ambiente, al posto di quello dei diritti sull'ambiente, una sorta di inversione dei termini della antica lotta per il "dominio" sulla natura. Il problema della condotta umana verso la natura, e dell'etica che la ispira, è un tema di grande interesse ma il problema ambientale appare oggi essenzialmente un problema politico, giuridico ed in particolare di diritto amministrativo. Si tratta di trovare i mezzi di governo più adatti a garantire la tutela ambientale, cosa certamente difficile dal momento che l'evoluzione della civiltà si è basata sull'aggressione illimitata delle risorse naturali. C'è da domandarsi, guardando alle politiche comunitarie, quali *metodi* sia meglio usare: continuare a privilegiare l'approccio euristico, scientifico e tecnologico, usato

¹ **Jonas, H.**, *Dalla fede antica all'uomo tecnologico. Saggi filosofici*, Il Mulino, 1991. Jonas afferma che nessuna etica conosciuta in precedenza dall'uomo è adatta a fondare una compiuta dottrina dell'ambiente e che il concetto di bene non è più così immediatamente collegabile all'individuale e al sociale, a causa dell'agire tecnologico che amplia la magnitudine delle conseguenze del lavoro umano e riduce invece la scala dei tempi politici necessari a far fronte ad eventuali rimedi. Si renderebbe così necessaria un'etica nuova che tenesse conto delle generazioni future e della natura stessa come nuovo soggetto di diritto. Si possono muovere alcune critiche a queste tesi: *in primis*, l'etica occidentale e cristiana ha affermato l'esistenza di un rapporto stretto tra uomo e ambiente naturale fin dal 1200, con San Francesco d'Assisi e San Antonio da Padova, che si rivolgevano alla natura come ad un soggetto vivente. In secondo luogo non possiamo negare che tutto il percorso della civiltà occidentale fu, in fondo, una lotta crescente dell'uomo contro l'ostilità degli elementi naturali che egli cercò di dominare o quantomeno di adattare alle sue esigenze. Questa lotta semplicemente continua, prova ne sia che gli strumenti di lotta continuano ad essere scienza e tecnologia, in forme sempre più sofisticate ed aggressive. Infine vale la pena rammentare che il concetto del diritto delle generazioni future compare già nell'Eneide di Virgilio e Marziale negli Epigrammi Libro sesto - ringraziava Cesare "...Caesar, *populisque futuris succurris*, nasci quo sine fraude lubes..." per aver introdotto la lex iulia che proibiva l'adulterio e la castrazione, ed essere venuto così in soccorso alle generazioni future.

² **Ferrara, R., Fracchia, F., Olivetti Rason, N.**, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000

finora nell'avventura dello sviluppo incontrollato? O invece, fare spazio ad un sincretismo giuridico – razionale, guidato dalla dialettica del procedimento amministrativo e dalla logica della certezza del diritto verso tutti i soggetti coinvolti?

Il problema della compatibilità del metodo scientifico con le responsabilità relative alla tutela dell'ambiente è emerso nel corso della preparazione de le *Charte de l'environnement adossée à la Constitution*, entrata in vigore in Francia il 1 Marzo 2005. La componente scientifica della Commissione Coppins¹ ebbe ad osservare che la scienza non tollera attribuzioni di responsabilità. Ciò si ricollega ad un acceso dibattito multidisciplinare oggi in corso, sul ruolo della scienza nella società e sul grado di libertà di cui “è conveniente” che la scienza debba godere. Una riflessione approfondita sulla inconciliabilità tra esplorazione dell'ignoto e pretese di prudenza scientifica, suggerirebbe molti interrogativi.

Per esempio, nella buona amministrazione dell'ambiente c'è spazio per le sfide all'ignoto?

Su quali responsabilità è meglio basare le scelte ambientali, dal momento che la scienza è ontologicamente irresponsabile delle conseguenze delle scoperte?

La responsabilità e l'obbligo di risarcimento del danno ambientale possono forse imporsi, senza un idoneo procedimento amministrativo, il cui fine *sintetico* sia la tutela dell'ambiente nella sua globalità e la cui scansione procedimentale costituisca la garanzia per i soggetti coinvolti dalle decisioni e in generale per i principi di democrazia?

Piano di lavoro e metodo espositivo

I criteri dottrinali di ordinamento delle conoscenze esigono anzitutto che si proceda all'elencazione delle fonti della materia in esame e alla loro esegesi, secondo una sistematica giuridica che riposa sul presupposto che il diritto deriva dalla norma, nei sistemi di diritto positivo.

Un'avvertenza riguarda intanto il fatto che le tassonomie giuridiche tradizionali non sempre si adattano alle esigenze del diritto dell'Unione e delle comunità europee, un ordinamento giuridico peculiare il cui diritto deriva da fonti eterogenee.

Nel rispettare i classici criteri giuridici che consigliano di anteporre le fonti del diritto alla loro esegesi e ad ogni altra considerazione dottrinale, giuridica, sociale ed economica, corre

¹ I lavori della Commissione diretta da Yves Coppins per la preparazione della Carta costituzionale francese dell'ambiente, approvata nel febbraio 2005, hanno fatto emergere molti dubbi specialmente da parte scientifica sui principi di responsabilità e precauzione, che sarebbero principi antiscientifici, capaci di minare alle basi l'attività di ricerca, perché caricherebbero sul mondo scientifico il fardello delle responsabilità conseguenti alle scoperte pericolose. Questo porterebbe la scienza all'inazione, secondo le affermazioni della Commissione.

l'obbligo di ricordare che il diritto ambientale europeo è una materia oggi in fase di piena evoluzione amministrativa.

Le politiche comunitarie dell'ambiente sono divenute materia del "primo pilastro" con l'Atto Unico dell'87 e anche se l'istituzione dell'*Agenzia europea per l'ambiente* e della *rete europea di informazione ed osservazione ambientale* (EIONET) risalgono al 1990, sono state rese operative solo dal '94. Inoltre il principio dell'integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche comunitarie è divenuto diritto comunitario solamente nell'Ottobre '97, ad opera del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999.

Sono atti, specialmente l'ultimo, che modificano sostanzialmente le ragioni storiche - puramente economiche - dell'originario Mercato comune.

Sembra dunque importante capire la *ratio* e gli obiettivi degli importanti mutamenti degli ultimi anni e la collocazione della materia nel quadro evolutivo complessivo delle politiche comunitarie, dunque si rende necessaria una considerazione diacronica del diritto e delle politiche di settore, ad iniziare dall'istituzione di un'Agenzia indipendente che indubbiamente pone un assioma basilare a capo delle decisioni politiche da prendere dalla Comunità nel settore ambientale.

Vi sono poi aspetti che portano a privilegiare lo studio della disciplina ambientale come *scienza giuridica* più che come autonomo ramo del diritto, quali il forte carattere interdisciplinare, la sua origine moderna a connotazione soprannazionale, la tendenza ad assegnare un primato agli interessi collettivi, lo scopo di regolare le condotte attraverso la conoscenza degli equilibri sostenibili economia-ambiente.

Un'avvertenza particolare riguarda il fatto che la materia in esame è in una fase di grande evoluzione, per cui assumono una certa importanza anche quelle politiche comunitarie che consistono negli orientamenti e nelle proposte della Commissione e negli atti del Consiglio europeo che precedono il diritto derivato vero e proprio, l'enunciazione di nuovi principi o l'avvio di strategie in materia ambientale. Tali politiche, costituiscono una mole impressionante di decisioni, posizioni comuni ed informazioni nella materia trattata, che mi sembra necessario in qualche modo riportare, seppure sinteticamente. Con quello che potrebbe a volte sembrare uno sterile susseguirsi di notizie, in realtà si è cercato di ricostruire le fasi di sviluppo delle politiche o dei principi ambientali.

In ambito comunitario ha una particolare importanza la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle comunità europee oltre agli accordi internazionali cui la Comunità ha partecipato fin dal 1972, anno in cui si tenne lo storico vertice ONU di Stoccolma sui problemi ambientali, fino alla Conferenza delle Parti che, nella terza sessione plenaria del dicembre 1997, ha approvato

il “protocollo di Kyoto”, aperto alla firma nel marzo 1998. Molti obiettivi ambientali delle politiche europee seguono infatti le indicazioni conclusive dei summit internazionali sui problemi ambientali.

L’approccio cronologico alle politiche comunitarie dell’ambiente è un’esigenza confermata dall’ordine espositivo di molti autori esaminati e giustificato anche dalla generale natura “stratificata” dell’ordinamento giuridico comunitario, come si evince anche dagli art.5 e 6 del Trattato sull’Unione europea¹ che fondano l’Unione sui preesistenti principi comuni agli Stati membri e sui diritti fondamentali riconosciuti dal diritto internazionale.

Per esigenze di chiarezza espositiva, verranno affrontate e menzionate solo le principali fonti giuridiche comunitarie della materia trattata, fra il numero sterminato di cui si riporta comunque in nota un’indicazione ove possibile. A motivo della notevole estensione del diritto ambientale, è inevitabile rinviarne l’esegesi ad altri testi laddove non se ne presenti la stretta necessità e nel rispetto dell’antico principio *in claris non fit interpretatio*.

Presenterò subito l’Agenzia europea per l’Ambiente e, nell’ordine, esaminerò funzioni e compiti della rete ambientale europea e dell’Agenzia; descriverò il quadro istituzionale attuale dell’Unione in campo ambientale; cercherò di fare una panoramica diacronica sull’evoluzione del diritto amministrativo europeo, sulle sue implicazioni negli attuali programmi ambientali della Commissione e sui vincoli derivanti dagli accordi internazionali che vincolano la Comunità europea. Non si può omettere dunque, una parte per quanto ristretta riguardante il diritto ambientale comparato e alcuni accenni alle convenzioni internazionali in materia ambientale.

Il lavoro prende atto delle tensioni “universalistiche” affermate da quegli studiosi di diritto ambientale che manifestano esigenze di superamento delle oramai obsolete distinzioni settoriali della materia ambientale, sia rispetto alle altre politiche, sia come rigida divisione interna in settori ambientali. Peraltro, esigenze unificatrici della materia sono state affermate

¹ Trattato sull’Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992,

Articolo 5: Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia e la Corte dei Conti esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato, dalle disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, nonché dalle disposizioni dei successivi trattati e atti recanti modifiche o integrazioni delle stesse e, dall’altro, dalle altre disposizioni del presente trattato.

Articolo 6

1. L’Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.

2. L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

3. L’Unione rispetta l’identità nazionale dei suoi Stati membri.

4. L’Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

da tempo¹ di fronte all'evidenza che i problemi di equilibrio ecologico riguardano l'intera biosfera.

Del resto è opinione comune degli studiosi della materia, che la disarticolazione del diritto ambientale, nazionale e comunitario, causa profondo disagio. Ipertropia normativa e scarsa effettività delle norme, superano i normali livelli imputati alla normazione in altri campi², e sono d'ostacolo al raggiungimento di risultati soddisfacenti nella tutela ambientale.

Non mancano ad esempio, da parte degli studiosi tedeschi, vigorosi tentativi di preparare un codice di diritto dell'ambiente (vedi parte comparativa).

A livello comunitario la tendenza ad universalizzare le politiche ambientali si rivela, tra l'altro, con il significativo inserimento nel Trattato comunitario, nel 1997, del principio d'integrazione delle politiche ambientali. Si tratta di una risposta politica chiara ai fallimenti dello sviluppo sostenibile, che intercetta nella separazione delle politiche ambientali la causa prima delle difficoltà di attuazione del principio.

Questi temi sono collegati in via di principio alla funzione informativa svolta dall'Agenzia, funzione che non può certamente ignorare il senso delle scelte politiche da cui deriva.

Le politiche europee attuali e le concrete scelte organizzative che ne derivano, fra le quali ricadono appunto l'Agenzia europea dell'ambiente e la rete EIONET, si inseriscono in una serie di accordi internazionali vincolanti per la Comunità riguardanti il diritto ambientale, e ne sono fortemente influenzate nel loro sviluppo. Lo stesso può dirsi anche dei problemi che emergono nella sede della Organizzazione mondiale del Commercio.

Nell'ottica di una tesi di diritto amministrativo avanzato è sembrato quindi necessario capire il mandato originario della funzione informativa svolta dall'Agenzia anche facendo qualche riferimento agli impegni internazionali che guidano a monte la sua opera concreta di raccolta di dati ambientali, pur attraverso il filtro delle sovrane scelte operate dalle politiche europee.

¹ Per citare solo alcuni nomi: Cfr. **Giannini, M.S.**, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973; **Ferrara, R., Fracchia, F., Olivetti Rason, N.**, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000; **Cordini, G.**, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, 2002; **Domenichelli, V.**, e Altri, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996; **De Carolis, D., Ferrari, E., Police, A.**, (a cura di), *Ambiente, Attività Amministrativa e Codificazione*, Giuffrè, 2006.

Per fare un esempio, le disposizioni adottate per proteggere la fascia d'ozono potrebbero ricadere sia sotto "inquinamento chimico dell'atmosfera" che "protezione dell'ambiente naturale" che anche "mutamenti climatici" o se si vuole "controllo sulla gestione dei rifiuti". Molte misure che sono strettamente connesse con l'ambiente, come l'agricoltura, i trasporti e le politiche regionali, sono normalmente omesse, per ragioni di semplificazione, benché possano avere effetti sostanziali sulle politiche ambientali.

² Per i difetti tradizionali, cfr. **Pagano, R.**, *Introduzione alla logica, l'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, 2001; **Modugno, F.**, *Trasformazioni della funzione legislativa II, crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, 2000. Tra gli autori classici ricordiamo gli studi sui difetti intrinseci del diritto di **Muratori, L.A.**, *Dei difetti della giurisprudenza*, Modena, 1742; **Montesquieu**, *De l'esprit des lois*, 1748; **Bentham, J.**, *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*, 1789; **Bacon, F.**, *Aforismi*, 1636.

Cercando di andare oltre la mera presa d'atto descrittiva di organi comunitari e di compiti tecnici, ai temi sopra accennati sono state dedicate alcune parti del lavoro, seppure limitate al minimo, ed i numerosi, inevitabili riferimenti, dove possibile sono stati confinati nelle note.

Cap.1 L'Agenzia europea dell'ambiente e la Rete ambientale europea

1.01 Il contesto istituzionale

L'intervento regolatorio comunitario nella politica ambientale è stato particolarmente ampio. In termini generali la necessità di rendere effettive le disposizioni emanate nella materia dalla Comunità è la premessa storico giuridica che, sul piano comunitario interno, ha portato all'esigenza di istituire un'Agenzia informativa dell'ambiente. Altre importanti premesse risiedono negli impegni internazionali della Comunità.

In estrema sintesi, la Comunità aveva acquisito competenze in materia ambientale con l'Atto Unico dell'87¹ mentre precedentemente era intervenuta in alcuni specifici settori ambientali² e partecipava alle convenzioni internazionali. Dopo l'Atto Unico vennero adottate nuove direttive di settore³ nel contesto di programmi di azione ambientale e nel 2002 gli atti normativi elaborati erano già oltre 200. Tuttavia le direttive spesso rimanevano inattuata, in parte a causa dei costi di adeguamento necessari per conformarsi ai parametri delle direttive, in parte a causa del fatto che i controlli della Commissione dipendevano dalle istituzioni nazionali di raccolta dei dati ambientali. Questi fattori causavano un deficit di effettività del diritto ambientale comunitario e, alle sollecitazioni del Consiglio europeo di Rodi del 1988 per un maggiore impegno ambientale da parte della Comunità, la Commissione *Delors* rispose con un progetto di rete europea di monitoraggio e controllo dell'ambiente.

Studi multidisciplinari e giuridici nella materia dell'informazione, fornirono la base su cui costruire l'Agenzia. La rilevanza dell'informazione nell'azione amministrativa è oggi riconosciuta dalla scienza dell'amministrazione⁴ e, da tempo, dalla sociologia del diritto⁵ mentre l'attenzione della scienza giuridica solo recentemente è stata rivolta al problema della *correttezza* dell'informazione⁶. Alcuni autori⁷ hanno studiato il problema informativo da un punto di vista giuridico ed hanno sostenuto la tesi che l'attività tecnico-scientifica utilizzata

¹ L'Atto Unico aggiunse al Trattato CE il titolo VII (ora XIX) Ambiente

² Emissioni delle auto, inquinamento acustico, controllo delle sostanze chimiche e rischio industriale, conservazione dell'ambiente e gestione dei rifiuti.

³ In materia di protezione delle acque, limitazione dell'inquinamento atmosferico e molti altri settori ambientali.

⁴ **Merloni, F.**, *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Profili organizzativi e funzionali*. Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1994, p. 209

⁵ **Torchia, L.**, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*. Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1999, p. 643

⁶ **Guerra, M.P.**, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, 1996

⁷ **Levi, F.**, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 1967

nell'ambito di un procedimento amministrativo è un potere implicito. Altri autori hanno esteso la tesi anzidetta al contesto ambientale¹. Di conseguenza anche l'attività informativa svolta dall'Agenzia ambientale europea può essere ritenuta un potere implicito, ed in particolare si inserisce tra i nuovi strumenti di *soft law* per una *governance* ambientale, poiché ha come risultato delle informazioni che sono in grado di influenzare scelte politiche d'importanza vitale a livello europeo mentre incide direttamente sul comportamento economico dei cittadini. Di conseguenza la funzione informativa ambientale può essere considerata una funzione amministrativa molto importante. L'esercizio di questa funzione è affidato nella Comunità ad un'Agenzia e dovrebbe avvenire entro precisi schemi predisposti dal legislatore comunitario. Infatti, è stato predisposto uno schema regolamentare, istitutivo dell'Agenzia europea dell'ambiente, che prevede che l'obbiettivo informativo vada raggiunto attraverso la collaborazione di uffici nazionali ed europei, secondo le rispettive competenze. Fatta questa premessa di carattere generale, esaminiamo anzitutto che cosa sono le Agenzie europee, dato che si tratta di organismi destinati ad avere un'importanza crescente nell'integrazione amministrativa europea². Lo stesso progetto di Costituzione europea considera le agenzie organismi di rilevanza costituzionale ed in alcune parti della proposta³ esse vengono trattate unitariamente alle Istituzioni dell'Unione e precisamente per quanto attiene al buon rispetto dei principi generali del buon governo e della buona amministrazione. Alle istituzioni comunitarie create direttamente dai trattati, si aggiungono degli uffici amministrativi di particolare importanza, denominati fin dall'origine Organi ausiliari o Agenzie⁴, creati con diritto comunitario derivato. Il fenomeno della istituzione di agenzie ed altri simili organismi, esterni all'amministrazione comunitaria propriamente detta e diversi dai Comitati che non hanno personalità giuridica, si connota come espressione di esigenze propriamente amministrative⁵, diverse da quelle autoritative, e per operare con una struttura di rete che comprende amministrazioni nazionali. Nello specifico sistema comunitario tale fenomeno è originale anche se appare influenzato nella terminologia, negli aspetti organizzativi e funzionali dall'esperienza statunitense⁶.

¹ **Pallemaerts, M.**, *The decline of law as an instrument of community environmental policy*, Revue des affaires européennes, 1999, p.338

² **Chiti, M.P.**, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2005

³ Progetto di Costituzione europea, artt.I-49 e III-301

⁴ **Lauwaars, R.H.**, *Auxiliary organs and Agencies in the EEC*, in *Common market law review*, 1979, p.365-387

⁵ **Chiti, M.P.**, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2005

⁶ **Chiti, M.P.**, op.cit.

Nell'ambito comunitario (primo pilastro dell'Unione) già nel 1975 ¹ due organi ausiliari (operanti nel campo laburistico) divennero Enti autonomi, dotati di personalità giuridica e di un proprio budget; altri dieci di questi originari uffici furono *entificati* nella seconda metà degli anni '90, mentre gli altri undici sono successivi al 2000. Se consideriamo l'intero ambito dell'Unione, vi sono circa una trentina di enti autonomi (altri quattro nel 2° pilastro, tre nel 3°, tre Agenzie esecutive "a termine" più altre due in preparazione sempre nel 1° pilastro già considerato). Le Agenzie europee sono organismi istituzionali di tipo tecnico indipendenti dalle Istituzioni comunitarie, e particolarmente specializzati. Svolgono concrete funzioni di carattere scientifico stabilite dalle Istituzioni politiche europee. Collaborano con le Istituzioni nel far fronte a nuovi compiti di carattere giuridico e politico assegnati alla Comunità Europea, compiti che necessitano di competenze tecniche o scientifiche particolari. Nello stesso tempo, le Agenzie sono una risposta istituzionale alla domanda di democratizzazione della politica europea e al desiderio di decentramento geografico delle funzioni istituzionali. Agenzie specializzate e decentrate sono state quindi istituite anche allo scopo di fornire aiuto e consulenza agli Stati membri e ai loro cittadini. La tendenza a costituire nuove agenzie sembra inarrestabile, come dimostra il fatto che nel 2004 è stata istituita l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione² e che si discute sulla trasformazione in agenzie di organismi europei dipendenti dalla Commissione, come il servizio Eurostat.

Nelle presentazioni ufficiali³ si parla spesso delle agenzie d'informazione o di regolazione come di organi comunitari ma la qualificazione è ritenuta poco significativa dalla dottrina ¹.

Le Agenzie dell'UE sono raggruppabili in quattro categorie : Agenzie comunitarie (o di 1° pilastro); Agenzie PESC (per la politica estera e la sicurezza comune o di 2° pilastro); Agenzie CGAI (per la cooperazione di giustizia e affari interni o di 3° pilastro); Agenzie esecutive (*task forces* spesso temporanei con compiti esecutivi). La differenza significativa tra le Agenzie comunitarie e le altre dell'Unione europea non è nell'assetto organizzativo, il quale è sempre basato su un ufficio europeo che coordina una pluralità di uffici periferici, ma nel fatto che quelle di primo pilastro nascono e sono regolate nell'ambito del diritto del Trattato istitutivo della Comunità, entro un ordinamento giuridico autonomo e peculiare, posto sotto la giurisdizione della Corte di Lussemburgo; invece le agenzie di 2° e 3° pilastro nascono e sono regolate dal diritto internazionale classico, pur nell'ambito privilegiato previsto dal Trattato

¹ Agenzie istituite nel 1975: Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, Regolamento del Consiglio 1365/75; Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, Regolamento del Consiglio 337/75

² Cfr. Due nuove agenzie europee sono istituite nel 2004: il regolamento 460/2004 che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione e il regolamento del Consiglio 881/2004 istituisce l'Agenzia europea ferroviaria.

³ Cfr. sito internet <http://www.europa.eu.int/agencies.htm>

sull'Unione europea. Il Trattato UE, al Titolo VII (artt.43,44 e 45) prevede particolari forme di cooperazione, pur sempre di natura internazionale, fra gli Stati membri della Comunità europea ai quali, in via incidentale, mette a disposizione le Istituzioni comunitarie del primo pilastro, allo scopo di favorire una convergenza nelle analoghe materie rimanenti sotto la sovranità delle politiche nazionali.

- ❑ **Agenzie per la politica estera e di sicurezza comune**, sono tre agenzie istituite per svolgere compiti specifici nell'ambito del c.d. secondo pilastro dell'UE, la politica estera e di sicurezza comune (PESC).
- ❑ **Agenzie per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**, sono tre agenzie create per aiutare gli Stati membri a cooperare nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, nell'ambito del c.d. terzo pilastro dell'Unione europea, CGAI, cooperazione in materia di giustizia e affari interni.
- ❑ **Agenzie esecutive**, sono tre agenzie istituite sulla base del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio², spesso dotati di personalità giuridica e a cui la Commissione delega lo svolgimento di compiti relativi alla gestione di uno o più programmi comunitari, che hanno una durata determinata e devono essere ubicate nella sede della Commissione europea a Bruxelles o Lussemburgo.
- ❑ **Agenzie comunitarie**³, sono dodici organismi di diritto pubblico europeo, decentrati sul territorio e dotati di personalità giuridica, dunque giuridicamente distinte e

¹ Cfr. Chiti, E., *Le Agenzie europee*, Cedam 2002 p. 347

² GU L 11 del 16.1.2003

³ Le agenzie comunitarie attualmente esistenti sono:

Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA) (in preparazione)

Agenzia europea dei diritti fondamentali (EFRA) (in preparazione)

Agenzia europea dell'ambiente (EEA)

Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA) (in preparazione)

Agenzia europea per i medicinali (EMA)

Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)

Agenzia europea per la ricostruzione (EAR)

Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)

Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)

Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (OSHA)

Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)

Agenzia ferroviaria europea (ERA)

Autorità di vigilanza europea GNSS (EGSA) (in preparazione)

Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)

Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (Cdt)

Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)

Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)

Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)

Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e di xenofobia (EUMC)

Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)

Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)

Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (OHIM)

funzionalmente indipendenti dalle altre Istituzioni comunitarie come Consiglio, Parlamento e Commissione.

Se con la nozione di agenzia si intende in generale un ente comunitario dotato di una certa autonomia funzionale, come sostengono alcuni, allora possono farsi rientrare in essa anche quei soggetti comunitari denominati Ufficio, Osservatorio, Centro e Autorità, presenti nell'ambito del "primo pilastro" dell'Unione Europea e che sono attualmente 23 più altri due in preparazione. Geneticamente questi soggetti di diritto comunitario derivano tutti, non dalle norme stesse del Trattato CE (come le Istituzioni comunitarie) ma da atti di diritto derivato, in genere un regolamento del Consiglio, adottato molto spesso sulla base "della teoria dei poteri impliciti"¹. In alcuni altri casi, come è proprio quello dell'Agenzia europea dell'ambiente², il regolamento istitutivo si dice adottato sulla base di una specifica norma della Parte terza del Trattato, le Politiche della Comunità.

Questi soggetti svolgono compiti specifici di natura tecnica, scientifica o gestionale, ad interesse della Comunità economica, il primo pilastro, appunto, con il suo Trattato Istitutivo e le relative politiche ivi definite.

Fra i soggetti di diritto europeo dotati di personalità giuridica e denominati comunemente agenzie figura l'Agenzia Europea dell'ambiente, EEA, un Organismo dell'Unione cui sono affidati compiti tecnici e organizzativi nel campo scientifico delle scienze ambientali, compiti il cui scopo ultimo è quello di portare a compimento la funzione informativa europea nel campo ambientale.

La *mission* dell'EEA è dunque quella di essere una fonte informativa affidabile, qualificata ed indipendente, della situazione ambientale aggiornata di tutta l'Unione, a disposizione delle Istituzioni ed anche dei cittadini europei³.

1.02 Descrizione generale dell'Agenzia e della rete ambientale europea

¹ Trattato CE, Articolo 308

Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.

² Il Regolamento del Consiglio 1210/90 nel preambolo dice "visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 130 S"; nel terzo dice: "considerando che, a norma dell'articolo 130 R del trattato, la Comunità deve, nel predisporre l'azione in materia ambientale, tener conto, tra l'altro, dei dati scientifici e tecnici disponibili". Dopo il Trattato di Amsterdam, art.130s è diventato art.175 e l'art.130R è numerato come art. 174.

³ La cittadinanza dell'Unione è istituita dall'art. 17, Parte seconda – Cittadinanza dell'Unione introdotto col Trattato di Maastricht del 92 e modificato dal Trattato di Amsterdam del 97.

L'Agenzia europea dell'ambiente EEA¹, e la rete ambientale EIONET, sono stati istituiti formalmente dal Regolamento del Consiglio (CEE) 1210/90, adottato il 7 maggio 1990¹, recante: "Istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale". Nel 1993 è stata scelta la sede di Copenaghen e l'Agenzia è operativa dal 1994.

L'Agenzia europea dell'ambiente è il principale ente pubblico europeo specializzato nel fornire

informazioni tempestive, mirate, pertinenti ed attendibili in materia ambientale ai responsabili europei e nazionali delle decisioni politiche, ed al pubblico, al fine di favorire uno sviluppo sostenibile e di contribuire ad un miglioramento significativo e misurabile dell'ambiente in Europa.

Il lavoro dell'Agenzia comprende il coordinamento della rete EIONET e del sistema d'informazione scientifica: la raccolta e l'analisi di dati ambientali condivisi provenienti dai servizi della Commissione Europea, dai paesi membri EEA, da organizzazioni, convenzioni e accordi internazionali; la consulenza per l'elaborazione di politiche e la divulgazione di queste ed altre informazioni di tipo ambientale. La strategia seguita dalla funzione informativa attuale dell'EEA per il 2004-2008, in conformità a quanto stabilito dal regolamento istitutivo, è descritta nel terzo programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia, adottato dal consiglio d'amministrazione dell'AEA in occasione della riunione del 25 novembre 2003.

L'atto costitutivo dell'EEA, il regolamento 1210/90, è entrato in vigore nel '93, subito dopo la decisione di stabilire la sede a Copenaghen e l'attività dell'Agenzia è iniziata concretamente l'anno successivo. Il regolamento istituisce l'Agenzia come organismo dotato di personalità giuridica ed indipendenza gestionale. La sua dotazione di bilancio è approvata dalla Commissione; nel 2004 era pari a 31 milioni di euro ed il suo organico era di 115 unità.

Lo scopo costitutivo dell'Agenzia è di sostenere le politiche dell'Unione e degli Stati membri volte alla protezione e il miglioramento dell'ambiente, conformemente alle disposizioni stabilite nel trattato, al diritto derivato ed ai programmi di azione della Comunità in materia ambientale, nell'ottica di instaurare uno sviluppo sostenibile nella Comunità. Inoltre la funzione informativa svolta dall'Agenzia deve contribuire ad integrare le considerazioni di carattere ambientale nelle altre politiche economiche di primo pilastro in vista di progredire verso la sostenibilità dello sviluppo economico. A tale scopo, fornisce un'ampia gamma di informazioni e valutazioni sullo stato dell'ambiente in Europa e sulle relative tendenze e

¹ Il sito Internet dell'EEA, <http://www.eea.eu.int>

pressioni nonché sui fattori economici e sociali che ne sono la causa. Il compito informativo, per essere idoneo a dare il supporto previsto, deve sottostare a precisi requisiti di qualità: le informazioni scientifiche ambientali debbono essere oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo. Tali qualificazioni sono volte a permettere ai decisori politici l'adozione di misure di tutela ambientale necessarie, a consentire la valutazione dell'applicazione delle misure stesse da parte degli organi decisionali europei e nazionali e ad assicurare la correttezza dell'informazione sullo stato dell'ambiente data ai cittadini, nell'ottica di un loro coinvolgimento attivo nel governo europeo dell'ambiente. In termini sintetici, obiettivo dell'EEA è aiutare l'UE ed i paesi membri a prendere decisioni valide in merito alla tutela dell'ambiente, contribuire con l'informazione alla effettività del diritto stesso, favorire l'integrazione delle politiche ambientali ed il progresso dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, l'Agenzia raccoglie ed analizza le misure sull'ambiente, esegue studi di tendenza e valutazioni statistiche, si avvale di avanzate tecniche di previsione statistica come i c.d. scenari. L'EEA valuta anche le politiche europee in materia ambientale e la loro tendenza a generare possibili problemi ambientali futuri; pubblica relazioni e note informative su problematiche particolari².

Organi di governo dell'EEA sono: il Consiglio di amministrazione, il Comitato scientifico e il Direttore esecutivo. Guida dell'EEA e base dello schema organizzativo suo e della rete è il Consiglio di amministrazione.

Il Consiglio di amministrazione adotta il programma d'attività pluriennale, i programmi annuali di lavoro e le relazioni annuali relative, nomina il Direttore esecutivo e designa i membri del comitato scientifico. E' composto dal Presidente e dall'ufficio di presidenza, da 31 rappresentanti dei paesi membri, uno per Stato, da due membri nominati dal Parlamento europeo fra personalità scientifiche eminenti, da due membri che rappresentano la Commissione europea ed infine dal presidente del comitato scientifico che partecipa come osservatore.

Il Comitato scientifico è composto di 20 scienziati nominati dal consiglio di amministrazione ed offre la sua consulenza al consiglio di amministrazione ed al direttore esecutivo.

¹ Modificato dal Regolamento CE 933/1999 e dal Regolamento CE 1641/2003 [Vedi atti modificativi nel sito europeo www.europa.eu/scadplus/leg/it]

² Le note informative e le principali relazioni vengono di solito tradotte nelle lingue ufficiali dei paesi membri dell'AEA. Un elenco generale aggiornato delle pubblicazioni disponibili è presente sul sito Internet.

Le pubblicazioni dell'AEA a pagamento possono essere ordinate presso le librerie ed i rivenditori autorizzati dell'Ufficio pubblicazioni dell'UE (<http://publications.eu.int>).

Il Centro informazioni dell'AEA fornisce delle risposte individuali alle richieste di informazioni provenienti dall'esterno. È possibile iscriversi ad un servizio di notifica di posta elettronica ogni volta che sul sito Internet si pubblicano nuove relazioni.

Il Direttore esecutivo è responsabile nei riguardi del consiglio d'amministrazione per l'attuazione dei programmi e per l'ordinaria amministrazione dell'EEA.

L'iscrizione all'EEA è aperta anche ai paesi non membri dell'Unione europea. L'Agenzia annovera attualmente 31 paesi aderenti: i 25 Stati membri dell'UE, i 3 paesi candidati all'adesione Bulgaria, Romania e Turchia, e inoltre Islanda, Liechtenstein e Norvegia. La Svizzera sarà il prossimo paese a diventare membro dell'Agenzia. L'Albania, la Bosnia - Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e lo stato di Serbia - Montenegro hanno presentato domanda di ammissione.

I principali utenti dell'EEA sono la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio ed i paesi membri. Anche altre istituzioni comunitarie, quali il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e la Banca europea degli investimenti usufruiscono delle informazioni fornite dall'EEA. Al di fuori del quadro di riferimento dell'UE, anche il mondo economico, il mondo accademico, le organizzazioni non governative ed altri componenti della società civile sono importanti fruitori delle informazioni dell'Agenzia, che cerca di costituire una sistema di comunicazione bidirezionale con gli utenti, al fine di identificare le loro necessità informative ed assicurarsi che le informazioni fornite siano comprese e recepite. Come detto infatti, compito dell'Agenzia è fornire le informazioni ma anche un *feedback* sull'efficacia delle rispettive politiche, cercando d'identificare i problemi ambientali futuri e le possibili evoluzioni politiche, attraverso la tecnica di analisi statistica della formulazione di possibili scenari,

Anche a questo scopo, principali fonti d'informazioni sono i membri della rete Eionet. L'EEA è responsabile dello sviluppo della rete Eionet e del coordinamento delle sue attività. A tal fine, lavora a stretto contatto con i *punti focali nazionali*, solitamente agenzie nazionali dell'ambiente od i ministeri dell'Ambiente dei paesi membri, responsabili del coordinamento delle reti nazionali che, nel loro complesso, contano circa 500 istituzioni afferenti alla rete europea. Il principale compito dei punti focali nazionali - agenzie nazionali dell'ambiente - consiste nel contribuire ad identificare le necessità informative, nel raccogliere e nel trasmettere all'EEA i dati e le informazioni acquisiti nei paesi membri tramite l'azione di monitoraggio ed altre attività, nel fornire supporto all'AEA nell'analisi e nell'uso delle informazioni e nel prestare assistenza per ciò che riguarda l'attività di comunicazione delle informazioni dell'AEA agli utenti finali nei paesi membri.

Per favorire la raccolta, la gestione e l'analisi dei dati, l'Agenzia ha costituito cinque centri tematici europei con i quali lavora a stretto contatto. I centri tematici seguono una partizione settoriale delle competenze, seppure semplificata rispetto alla tradizionale frammentarietà

presente negli Stati membri, e si occupano di acqua, cambiamenti atmosferici e climatici, protezione della natura e biodiversità, flussi di scarichi e di materiale di rifiuto, gestione delle risorse naturali e dell'ambiente terrestre.

L'Agenzia ha precise funzioni assegnate dal Regolamento:

- registrare, raccogliere, analizzare e diffondere i dati sullo stato dell'ambiente;
- fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni oggettive necessarie per formulare ed attuare politiche ambientali oculate ed efficaci; contribuire al controllo dei provvedimenti concernenti l'ambiente;
- contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati a livello europeo;
- stimolare lo sviluppo e l'integrazione delle tecniche di previsione ambientale;
- assicurare un'ampia diffusione di informazioni ambientali attendibili.

I settori di attività dell'Agenzia rispecchiano la partizione settoriale delle discipline ambientali o politiche comunitarie dell'ambiente, di cui si occupa, la DG Ambiente della Commissione nell'ambito delle sue competenze; esse sono:

- la qualità dell'aria;
- la qualità dell'acqua;
- lo stato dei suoli, della fauna e della flora;
- l'utilizzazione del suolo e delle risorse naturali;
- la gestione dei rifiuti;
- le emissioni sonore;
- le sostanze chimiche;
- la protezione del litorale e del mare.

Le politiche attuate dalla Comunità europea in questi settori, pianificate dalla Commissione, influiscono sui programmi e sull'attività dell'Agenzia; esse saranno prese in esame nella parte dedicata alle politiche ambientali comunitarie.

L'Agenzia può cooperare allo scambio di informazioni con altri organismi, compresa la rete IMPEL¹ *Implementation on environment Law*, la rete d'informazione degli Stati membri in collaborazione con la Commissione sulla legislazione ambientale.

La rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale EIONET comprende in particolare i principali elementi che compongono le reti nazionali d'informazione nonché le informazioni provenienti dai centri tematici. Gli Stati membri sono tenuti ad informare l'Agenzia dei principali elementi che compongono le loro reti nazionali d'informazione sull'ambiente.

Altri partner coadiuvano l’Agenzia nella raccolta, gestione e analisi dei dati. Un’importante fonte di informazione è costituita da quelle organizzazioni ambientali europee e internazionali specializzate nella raccolta e trattazione dei dati scientifici e informativi, europee ed internazionali, con le quali l’EEA collabora assiduamente. Fra le altre, ricordiamo l’ufficio statistico Eurostat, il Centro comune di ricerca CCR della Commissione europea, l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico OCSE, il Programma delle Nazioni Unite per l’ambiente UNEP, l’Organizzazione per l’alimentazione e l’agricoltura FAO e l’Organizzazione mondiale per la Sanità OMS. Oltre ad usare le informazioni fornite da queste organizzazioni, EEA coopera con esse per produrre le informazioni destinate agli utenti statuari, principalmente la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e la Banca europea degli investimenti. Infine tutti i soggetti di diritto comunitari, in particolare cittadini ed imprese, hanno diritto all’informazione ambientale (v. seguito), un diritto che è divenuto essenziale nell’ambito delle più recenti politiche ambientali comunitarie che richiedono la loro collaborazione attiva.

1.1 Egesi del Regolamento del Consiglio 1210/90

1.1.1 Profili strutturali della funzione informativa ambientale comunitaria

L’art. 7 del Regolamento istitutivo dispone che “ L’Agenzia ha personalità giuridica. Essa gode in tutti gli Stati membri della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle rispettive legislazioni.” Tenuto conto di quanto pone in luce il preambolo, nono e decimo considerando: “considerando che lo status giuridico e la struttura di tale Agenzia dovrebbero corrispondere al carattere oggettivo dei risultati che deve raggiungere e permettere lo svolgimento delle sue funzioni in stretta cooperazione con gli enti nazionali ed internazionali esistenti; considerando che l’Agenzia deve avere un’autonomia giuridica, pur mantenendo uno stretto rapporto con le istituzioni della Comunità e degli Stati membri ” si può dire che l’elemento della collaborazione ha un particolare valore che si somma alle esigenze di autonomia tecnico – gestionale rispetto alla Commissione e quella di assicurare un ufficio comunitario di comando rispetto agli uffici preesistenti trasformati in parte dell’ente comunitario.

L’ampia personalità giuridica è un dato caratterizzante, mirato all’integrazione funzionale della pluralità di uffici esistenti nell’organizzazione complessa preposta alla produzione di dati

¹ Vedi sito internet: <http://ec.europa.eu/environment/impel/>

ambientali di vario genere. Questo elemento caratterizzante emerge dall'organizzazione interna dell'Agenzia la quale dispone di vari uffici: il direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione, il comitato esecutivo, il comitato scientifico, il controllore finanziario.

Il direttore esecutivo¹ è nominato dal consiglio di amministrazione su proposta della Commissione; è responsabile dell'attività dell'Agenzia. Esegue le decisioni e i programmi, pluriennali e annuali, adottati dal consiglio di amministrazione; cura l'amministrazione ordinaria dell'Agenzia, il personale e il bilancio.

Il consiglio di amministrazione è composto per designazione: spetta un rappresentante per ogni Stato (anche non membro dell'Unione), due per la Commissione e due per il Parlamento (in tal caso debbono essere personalità scientifiche famose). Il consiglio prende le decisioni con la maggioranza dei 2/3 dei suoi membri; adotta il programma pluriennale, quello annuale e le relative relazioni finali sulle attività svolte dall'Agenzia, sottomete il bilancio alla Corte dei Conti per il parere e lo approva; adotta le procedure di esecuzione del bilancio e designa il controllore finanziario.

Il comitato scientifico è l'ufficio più caratterizzante dell'Agenzia. Dispone l'art. 10 c.2 del Regolamento: “ Il comitato scientifico è composto da nove membri, particolarmente qualificati in materia ambientale, nominati dal consiglio di amministrazione per un periodo di quattro anni, rinnovabile una sola volta. Il regolamento interno previsto all'articolo 8, paragrafo 2 disciplina il suo funzionamento.” Il regolamento interno dell'Agenzia a sua volta prevede che i membri nominati dal consiglio siano designati dagli Stati e dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Si tratta di un collegio la cui composizione è in parte intergovernativa ed in parte sovranazionale e che risponde quindi ad un disegno istituzionale atto a combinare dialetticamente interessi disomogenei, utilizzando una forma di incarico basato sulla rappresentatività, una forma di blanda rappresentanza che non è una designazione poiché il collegio è nominato nella sua intera composizione dal consiglio. Gli interessi disomogenei da rappresentare sono quelli nazionali, quelli dei popoli dell'Unione e quello sovranazionale.

¹ Articolo 9

1. L'Agenzia è diretta da un direttore esecutivo nominato dal consiglio di amministrazione su proposta della Commissione per un periodo di cinque anni, rinnovabile. Il direttore esecutivo è il rappresentante legale dell'Agenzia. Ha la responsabilità dei seguenti compiti:

- adeguata preparazione ed esecuzione delle decisioni e dei programmi adottati dal consiglio di amministrazione,
- ordinaria amministrazione dell'Agenzia,
- esecuzione dei compiti di cui agli articoli 12 e 13,
- preparazione e pubblicazione delle relazioni di cui all'articolo 2, punto vi),
- tutte le questioni relative al personale,
- esecuzione dei compiti di cui all'articolo 8, paragrafi 4 e 5.

Il direttore esecutivo raccoglie il parere del comitato scientifico di cui all'articolo 10 per l'assunzione del personale scientifico dell'Agenzia.

2. Il direttore esecutivo è responsabile delle sue attività di fronte al consiglio di amministrazione.

L'interesse nazionale è la linea politica del governo dello Stato membro; l'interesse dei popoli europei è un impegno preciso contenuto nel preambolo del Trattato istitutivo della Comunità europea¹; l'interesse sovranazionale considerato giuridicamente equivalente a interesse generale della Comunità, è un principio espresso dall'art. 213 c.2 TCE (ex art. 157 c.2) laddove dispone che “ i membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità.”

Rispetto ad altre Agenzie studiate in dottrina² l'Agenzia per l'ambiente, ha un più accentuato aspetto sovranazionale proprio per la composizione del comitato scientifico. La normativa, secondo Edoardo Chiti, risponde al disegno di separare l'attività tecnico scientifica ambientale dalla Commissione e farla svolgere ad un ufficio istituzionale comunitario che struttura una molteplicità di rapporti (circa cinquecento) e compone interessi eterogenei. Le attribuzioni dell'ente ambientale, rispetto ad altri studiati, richiedono una competenza tecnico scientifica e metodologica del tutto particolari; tuttavia nell'ambito comunitario tale attività non ha fondamento proprio come avviene negli Stati membri dove è puramente conoscitiva, ma è invece esercitata in via strumentale agli organi comunitari dotati di potere decisionale. Si tratta dunque di un ufficio tecnicamente specializzato ed entificato quindi organo che opera con propria autonomia, il quale rispetto all'amministrazione centrale comunitaria svolge una *funzione ausiliare* di tipo consultivo. Tale funzione è complessa perché l'Agenzia non ha finalità proprie ma ha poteri propri, derivanti dalla sua capacità giuridica e dal suo potere autoregolatorio, che viene esercitato dopo il momento genetico il quale rientra invece nella sfera giuridica dei poteri impliciti del legislatore comunitario, come già visto.

I poteri propri consentono all'Agenzia ambientale di svolgere la funzione tecnico informativa necessaria alle Istituzioni comunitarie. L'Agenzia non opera quindi come rappresentante della Commissione ed esercitando poteri giuridici di essa, bensì con propria autonoma capacità di agire ed entrando necessariamente nel processo tecnico operativo e decisionale con una propria e distinta responsabilità scientifica e tecnica.

La disciplina finanziaria è simile a quella delle altre Agenzie; le entrate dell'ente sono quelle iscritte nel bilancio comunitario ed inoltre quelle derivanti dai servizi resi³, secondo quanto

¹ Trattato istitutivo della Comunità europea, versione integrata, Preambolo (punti 1,7): [...] DETERMINATI a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei, RISOLUTI a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, la difesa della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo, [...] Per un confronto con le espressioni “popolazione dell'Unione” contenute nel Trattato di Nizza, 2001, Cfr.: **Padoa Schioppa, A.**, *Una costituzione per l'Europa*, il Mulino, 2001, p.48

² Cfr. **Chiti, E.**, *Le Agenzie europee*, Cedam 2002, p. 262

³ Regolamento (CEE) N. 1210/90 Del Consiglio

art 11 c4. 3. Le entrate dell'Agenzia, fatte salve altre risorse, comprendono una sovvenzione della Comunità iscritta nel bilancio generale delle Comunità europee ed i pagamenti per servizi resi.

previsto dal Regolamento istitutivo, i quali non garantiscono autosufficienza finanziaria. L'esperienza di bilancio ha finora confermato che le risorse economiche provengono massicciamente dal bilancio comunitario. Ad esempio, nell'anno 2001 la sua attività presso i privati è stata di circa 100 mila euro, rispetto ai 17 milioni necessari per l'attività ausiliaria alla Commissione, quindi un rapporto pari ad 1/170. Entro il 31 marzo di ogni anno il direttore esecutivo redige il bilancio preventivo e l'organigramma, lo sottopone al consiglio di amministrazione che lo adotta e lo trasmette alla Commissione, la quale a sua volta lo inserisce nel preventivo del bilancio comunitario, che verrà poi approvato dal Consiglio europeo con procedura ex art. 272 TCE. Gli art. 12 e 13 del Regolamento¹ dispongono l'adozione del bilancio da parte del Consiglio di amministrazione, la responsabilità esecutiva del direttore, il controllo esterno dei bilanci da parte della Corte dei Conti e interno da parte del controllore finanziario designato dal consiglio di amministrazione.

1.1.2 I rapporti tra Agenzia e Istituzioni comunitarie

Sui rapporti tra Agenzia per l'ambiente e amministrazione comunitaria va osservato che la posizione di indipendenza dell'Agenzia non è completa. Alla Commissione infatti spetta la designazione di due degli amministratori del consiglio e la cosa non consente di considerare certa l'indipendenza dell'ufficio dall'amministrazione ambientale comunitaria, per quanto non sia prevista nel Regolamento istitutivo alcuna forma di subordinazione alla Commissione ed anzi sia prevista l'autonoma determinazione sulla scelta degli studi ed i metodi di svolgimento dei programmi ambientali. L'art. 8 c.4 del Regolamento prevede che: "Il consiglio di amministrazione adotta un programma pluriennale di lavoro fondato sui settori prioritari elencati all'articolo 3, paragrafo 2; ² esso si basa su un progetto presentato dal direttore

¹ Regolamento del Consiglio 1210/90, Articolo 12

1. Il direttore esecutivo redige entro il 31 marzo di ogni anno un progetto preventivo delle entrate e delle spese dell'Agenzia per l'esercizio successivo e lo trasmette al consiglio di amministrazione, corredato di una tabella dell'organico.

2. Il consiglio di amministrazione redige il preventivo, corredato della tabella dell'organico, e lo trasmette immediatamente alla Commissione, che elabora su tale base, nel progetto preliminare di bilancio che sottopone al Consiglio ai sensi dell'articolo 203 del trattato, le previsioni corrispondenti.

3. Il consiglio di amministrazione adotta il bilancio dell'Agenzia prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, adeguandolo nella misura del necessario alla sovvenzione comunitaria ed alle altre risorse dell'Agenzia

Articolo 13

1. Il direttore esecutivo è responsabile dell'esecuzione del bilancio dell'Agenzia. [...]

² Regolamento del Consiglio 1210/90, Art. 3 c.2

L'Agenzia fornisce i dati direttamente utilizzabili nell'attuazione della politica della Comunità in materia di ambiente.

È accordata la priorità ai seguenti settori di attività: - qualità dell'aria ed emissioni atmosferiche, - qualità dell'acqua, inquinanti e risorse idriche, - stato dei suoli, della fauna e della flora nonché dei biotopi, - utilizzazione del suolo e risorse naturali,

- gestione dei rifiuti, - emissioni sonore, - sostanze chimiche pericolose per l'ambiente, - protezione del litorale.

Saranno compresi in particolare i fenomeni transfrontalieri, plurinazionali o globali. Si tiene conto anche degli aspetti socioeconomici.

esecutivo di cui all'articolo 9, previa consultazione del comitato scientifico di cui all'articolo 10 e della Commissione. Il primo programma pluriennale è adottato entro un termine di nove mesi a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento.” Dunque l’Ente, pur avendo una funzione ausiliaria, non è mero esecutore tecnico delle decisioni della Commissione, dovendo fornire informazioni tecniche per ottenere le quali dispone di una completa autonomia funzionale. Il potere della Commissione di condizionare l’attività dell’Agenzia è quindi in pratica limitato all’influenza consultiva prevista dall’art.8 appena ricordato. Sia le ragioni di ordine politico che le competenze tecniche richieste hanno portato quindi la Comunità alla istituzione di un ufficio entificato per affidargli lo svolgimento di un’attività rilevante che non poteva venire svolta dalla Commissione, com’è avvenuto in tutti gli altri casi di Agenzie comunitarie. Tuttavia l’indipendenza non è giuridicamente garantita, a motivo della composizione dell’organo amministrativo sul quale la Commissione dispone della potestà di designazione di due componenti. Quanto alla organizzazione giuridica interna dell’ufficio, l’art.8 c.1 del Regolamento prescrive: “ L’Agenzia ha un consiglio di amministrazione composto da un *rappresentante* di ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione.” Usando la formula della rappresentatività si vuole garantire l’integrazione tra le amministrazioni nazionali e comunitaria. Il peculiare gioco di integrazione – decentramento che si realizza nell’istituzione dell’Agenzia per l’informazione ambientale è quello che vede da un lato una peculiare composizione d’interessi in seno al consiglio di amministrazione e la cooperazione funzionale tra uffici scientifici nazionali e comunitari; dall’altro una forma di decentramento improprio poiché, intanto tale decentramento non corrisponde alla formula organizzativa descritta da M.S.Giannini ¹ secondo cui “le potestà si attribuiscono agli uffici locali a meno delle materie che non sono in grado di svolgere o a quelle comuni” . In secondo luogo vengono attribuiti all’ente indipendente compiti strumentali *sui generis*, stando all’uso classico del termine precisato dal Cassese ² di quei compiti “attinenti all’uso dei mezzi cui l’amministrazione si avvale per raggiungere i suoi fini”, poiché i compiti sono bensì strumentali ma tale strumentalità è solo eventuale poiché la finalità informativa generale ha una sua valenza autonoma. Va avvertito comunque che i temi classificatori e l’applicazione di categorie tradizionali, utilizzate per lo più negli ordinamenti statuali, ha un valore meramente orientativo, data la peculiarità dell’ordinamento giuridico comunitario. Il punto verrà ripreso al momento debito.

Nelle sue azioni l’Agenzia evita doppioni con le attività già intraprese da altre istituzioni ed altri organismi.

¹ **Giannini, M.S.**, *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, 1993

² **Cassese, S.**, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000

La discussione passa logicamente dalle caratteristiche organizzative dell'Agenzia e alla ripartizione delle attribuzioni tra uffici nazionali, comunitari e misti.

1.1.3 La divisione del lavoro nella funzione ambientale comunitaria

L'art. 1 del Regolamento del Consiglio 1210/90¹, istituisce l'Agenzia europea dell'Ambiente e, allo scopo di attuare i programmi di tutela ambientale, le assegna compiti di informazione scientifica e supporto tecnico verso la Comunità e gli Stati membri. L'art.2 elenca poi i compiti assegnati all'Ente². Appare, dai compiti ad essa assegnati, che l'Agenzia debba svolgere direttamente l'attività conoscitiva, tuttavia ciò avviene attraverso il coordinamento di uffici sparsi in tutta Europa che costituiscono EIONET, acronimo di *European information*

¹ Regolamento (CEE) N. 1210/90 Del Consiglio del 7 maggio 1990
sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale

[.....] Articolo 1

1. Il presente regolamento istituisce l'Agenzia europea per l'ambiente e ha lo scopo di attuare una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale.

2. Per raggiungere gli scopi di protezione e di miglioramento dell'ambiente stabiliti nel trattato e nei successivi programmi di azione della Comunità in materia ambientale, l'obiettivo è di fornire alla Comunità e agli Stati membri:

- informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente;

- il supporto tecnico e scientifico necessario a tal fine.

² Regolamento (CEE) N. 1210/90 Del Consiglio del 7 maggio 1990

sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale

[.....] Articolo 2

Per raggiungere l'obiettivo stabilito all'articolo 1, i compiti dell'Agenzia sono i seguenti:

i) istituire, in collaborazione con gli Stati membri, e coordinare la rete di cui all'articolo 4. A tal fine l'Agenzia provvede alla raccolta, al trattamento e all'analisi dei dati, in particolare nei settori di cui all'articolo 3. È inoltre compito dell'Agenzia proseguire i lavori intrapresi ai sensi della decisione 85/338/CEE;

ii) fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni obiettive necessarie per la formulazione e l'attuazione di politiche ambientali oculate ed efficaci; a tale riguardo, fornire in particolare alla Commissione le informazioni necessarie perché essa possa adempiere i suoi compiti di individuazione, preparazione e valutazione delle azioni e della legislazione in materia di ambiente;

iii) registrare, collazionare e valutare dati sullo stato dell'ambiente, redigere relazioni di esperti sulla qualità e la sensibilità dell'ambiente nonché sulle pressioni a cui è sottoposta nella Comunità; fornire criteri di valutazione uniformi quanto ai dati ambientali, da applicare in tutti gli Stati membri. La Commissione si servirà di queste informazioni nell'ambito dei suoi compiti di garante dell'applicazione della legislazione comunitaria in materia di ambiente;

iv) contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati ambientali a livello europeo e, se necessario, promuovere con i mezzi adeguati una maggiore armonizzazione dei metodi di misurazione;

v) promuovere l'integrazione delle informazioni ambientali europee nei programmi internazionali di sorveglianza dell'ambiente, così come definito nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate;

vi) assicurare un'ampia diffusione di informazioni attendibili sull'ambiente. Inoltre l'Agenzia pubblica ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente;

vii) stimolare lo sviluppo e l'applicazione delle tecniche di previsione ambientale, in modo che si possano adottare adeguate misure preventive in tempo opportuno;

viii) 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;

ix) stimolare lo scambio di informazioni sulle migliori tecnologie disponibili per prevenire o ridurre i danni all'ambiente;

x) cooperare con gli organismi e con i programmi di cui all'articolo 15.

and observation network. L'azione congiunta di una pluralità di uffici è una caratteristica comune di tutte le Agenzie europee d'informazione istituite nel primo quinquennio degli anni 90. Nel caso dell'Agenzia ambientale, il numero degli uffici collegati è talmente elevato, oltre 500, che l'attribuzione dei compiti ad ognuno viene ad essere una dato auto-organizzativo dell'Agenzia. Sono riconoscibili nel regolamento istitutivo tre tipi di organizzazioni entro la rete, così individuati:

- ✓ punti focali nazionali;
- ✓ principali elementi delle reti nazionali d'informazione;
- ✓ centri tematici operativi.

Nella pratica, come si vedrà, sono stati istituiti altri tipi di organizzazione che sfuggono dalle previsioni regolamentari qui esaminate.

L'organizzazione prevista delinea una struttura gerarchica.

I punti focali nazionali sono gli interlocutori unici dell'Agenzia entro gli Stati membri della rete e coordinano la trasmissione delle informazioni all'Agenzia europea.

I principali elementi nazionali sono i riferimenti su scala regionale e locale che raccolgono i dati scientifici della loro rete locale.

I centri tematici operativi sono cinque partner costituiti dalla stessa Agenzia che svolgono specifici compiti settoriali sulla base del programma pluriennale.

L'organizzazione interna della rete non è specificamente prevista dal Regolamento istitutivo che definisce gli uffici solo sul piano funzionale; la loro concreta individuazione spetta agli Stati come accade nel caso dei "principali elementi nazionali" e l'Agenzia europea adotta poi la decisione finale sulla struttura organizzativa della rete. Anche per l'individuazione dei centri tematici operativi¹ gli Stati entrano nella decisione dell'Agenzia, seppure con un'inversione di ruolo perché qui sono sottoposti a selezione ed infine, gli uffici nazionali prescelti vengono designati all'unanimità dal consiglio dell'Agenzia europea, per il periodo della durata del programma pluriennale.

Invece i "punti focali" sono agenzie nazionali², enti pubblici oppure gli stessi Ministeri dell'ambiente, quindi qui non è il legislatore comunitario a scegliere questi membri dell'organizzazione ma è facoltà degli Stati indicarli.

¹ Regolamento 1210/90 art 4 c. 4. Gli Stati membri possono parimenti individuare, entro il termine di cui al paragrafo 2, le istituzioni o altre organizzazioni stabilite nel loro territorio che potrebbero essere specificamente incaricate di cooperare con l'Agenzia per quanto riguarda determinati argomenti di interesse particolare. Un'istituzione così individuata dovrebbe essere in grado di concludere un accordo con l'Agenzia per agire in qualità di centro tematico della rete per compiti specifici in una determinata zona geografica. Questi centri cooperano con altre istituzioni facenti parte della rete.

² Regolamento 1210/90 art.4 c. 3. Gli Stati membri possono in particolare designare, tra le istituzioni di cui al paragrafo 2 o altre organizzazioni stabilite nel loro territorio, un « punto focale nazionale », incaricato, sul piano nazionale, del

L'amministrazione che presiede all'informazione ambientale europea, così costituita, annovera al suo interno l'uso di regole nazionali disparate, senza vincolo regolamentare al loro utilizzo, e la tendenza al policentrismo istituzionale è confermato dall'obbligo di cooperazione dell'Agenzia anche con uffici nazionali ¹ ed altri uffici anche non comunitari ², competenti e non appartenenti alla rete Eionet, come previsto dall'art. 15 del Regolamento istitutivo. Inoltre tale tendenza all'apertura verso l'esterno nella cooperazione ambientale è accentuata dalle previsioni dell'art.19 del Regolamento istitutivo³ che, seguendo quanto già disposto dal Trattato ⁴, prevede la partecipazione all'Agenzia di paesi extracomunitari seguendo la procedura dell'art.300 del Trattato (art.228, prima del Trattato di Amsterdam). La procedura prevista in via generale dai primi due commi dell'art.300 TCE, riguarda le disposizioni del Trattato che prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e Stati terzi o organizzazioni internazionali: il Consiglio autorizza la Commissione a condurre gli accordi, eventualmente consultando l'Agenzia; la firma e la conclusione dell'accordo sono decise dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Quindi, a monte della "apertura" dell'Agenzia, cui si riferisce l'art.19 del regolamento, ci deve essere un accordo concluso dalla Comunità che fa riferimento agli obiettivi dell'Agenzia.

coordinamento e/o della trasmissione delle informazioni da fornire all'Agenzia, alle istituzioni o agli organismi facenti parte della rete compresi i centri tematici di cui al paragrafo 4.

¹ Regolamento 1210/90 art.4 c. 2. Per permettere l'attuazione della rete nel modo più rapido ed efficace possibile, gli Stati membri devono, entro i sei mesi successivi all'entrata in vigore del presente regolamento, indicare all'Agenzia i principali elementi che compongono le rispettive reti nazionali di informazioni sull'ambiente, in particolare nei settori prioritari di cui all'articolo 3, paragrafo 2 compresa qualsiasi istituzione che, a loro parere, potrebbe collaborare ai lavori dell'Agenzia, tenendo conto della necessità di garantire la copertura geografica più completa possibile del loro territorio.

² Regolamento 1210/90 Articolo 15

1. L'Agenzia si impegna attivamente a cooperare con altri organismi e programmi comunitari, segnatamente con il Centro comune di ricerca, l'Istituto statistico e i programmi di ricerca e sviluppo della Comunità in materia ambientale. In particolare:

la cooperazione con il Centro comune di ricerca concerne più specificamente i compiti indicati alla lettera A dell'allegato;

il coordinamento con l'Istituto statistico delle Comunità europee (EUROSTAT) e con il programma statistico delle Comunità europee deve seguire le linee direttive indicate alla lettera B dell'allegato.

2. L'Agenzia coopera attivamente anche con altri enti, quali l'Agenzia spaziale europea, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, il Consiglio d'Europa e l'Agenzia internazionale per l'energia, nonché le Nazioni Unite e le sue istituzioni specializzate, in particolare il programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), l'Organizzazione meteorologica mondiale e l'Agenzia internazionale per l'energia atomica

³ Regolamento 1210/90 Articolo 19

L'Agenzia è aperta ai paesi che non sono membri delle Comunità europee e che condividono l'interesse della Comunità e degli Stati membri per gli obiettivi dell'Agenzia, in virtù di accordi da essi conclusi con la Comunità secondo la procedura prevista all'articolo 228 del trattato.

⁴ Trattato CE Art.174 c.4

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.

La disciplina dell'informazione ambientale, secondo la dottrina ¹, pone in essere l'organizzazione amministrativa di grado di complessità più elaborato tra le agenzie indipendenti comunitarie.

In prima battuta si rileva il motivo oggettivo che l'azione scientifica di raccolta capillare dei dati sul territorio viene svolta da una pluralità di uffici specializzati sparsi per l'Europa, e va coordinata necessariamente poiché la normativa presuppone proprio l'attività congiunta al fine di pervenire a dati ambientali attendibili e comparabili. Ma il dato più rilevante dal punto di vista amministrativo, riguarda l'assetto organizzativo della funzione amministrativa svolta: il legislatore ha attribuito la funzione di produzione informativa al complessivo ambito amministrativo della rete Eionet senza una precisa ripartizione di attribuzioni tra gli uffici che ne fanno parte. La partizione delle attribuzioni rimane generica nel Regolamento, così come risulta dalla lettera degli artt.1, 2 e 4 poco sopra esaminati i quali, ricordo, dispongono l'istituzione dell'Agenzia informativa, l'attuazione della rete, l'obiettivo della fornitura di informazioni, i compiti di coordinamento e guida dell'Agenzia, la composizione della rete; tuttavia non vi è una ripartizione delle attribuzioni entro la rete, cosa del resto impossibile da fare nell'atto regolamentare dato il numero elevato degli uffici.

Mentre nel caso di altre agenzie (ad esempio nella disciplina del marchio comunitario e dei prodotti farmaceutici) il legislatore comunitario ha proceduto a definire analiticamente le attribuzioni attinenti la funzione da svolgere e ripartite tra i vari uffici, nel caso dell'informazione ambientale i ruoli da svolgere sono attribuiti in termini generali alla rete, la complementarità dei compiti rimane accentuata e lo svolgimento della funzione rimane attribuito al soggetto collettivo della rete, della cui attuazione e coordinamento è però responsabile l'Agenzia ². I compiti dei componenti della rete non sono assegnati e così saranno l'autoregolazione e l'auto organizzazione interne, a consentire lo svolgersi delle attività, mentre è assegnato il ruolo di coordinamento dell'Agenzia e i suoi compiti (art.2, lett.i)). In particolare è il preambolo del Regolamento, dal quinto al ottavo considerando ³, che presenta

¹ **Chiti,E.,** *Le Agenzie europee*, Cedam 2002

² Regolamento 1210/90 Articolo 2

Per raggiungere l'obiettivo stabilito all'articolo 1, i compiti dell'Agenzia sono i seguenti:

i) istituire, in collaborazione con gli Stati membri, e coordinare la rete di cui all'articolo 4. [...]

³ Regolamento 1210/90 , 5°, 8° considerando: 5) considerando che la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali a livello europeo sono necessarie per fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili che consentano alla Comunità e agli Stati membri di adottare le misure indispensabili alla protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente; 6) considerando che già esistono nella Comunità e negli Stati membri organismi che forniscono tali informazioni e servizi; 7) considerando che, a partire da tale base, occorre istituire una rete europea di informazione ed osservazione in materia ambientale, in cui un'Agenzia europea per l'ambiente dovrebbe costituire l'ente di coordinamento a livello comunitario; 8) considerando che l'Agenzia dovrebbe collaborare con le strutture esistenti a livello comunitario affinché la Commissione possa assicurare la piena applicazione della legislazione comunitaria in materia di ambiente; [...]

Eionet come il complesso delle attività e delle strutture destinate alla produzione dell'informazione ambientale, mentre l'art. 1 e 4 del Regolamento si limitano a prevedere che lo scopo della normativa è di dare attuazione alla rete. La scelta non sembra trascurabile alla dottrina ¹ poiché le conseguenze giuridiche potrebbero essere i modi e i contenuti dello svolgimento della funzione.

Per completare il quadro strutturale e di divisione dei compiti entro la rete EIONET bisogna scendere al di sotto del *national focal point*, al livello dei collegamenti nazionali, argomento che verrà adeguatamente approfondito nel paragrafo finale di questo capitolo. Qui, solo per completare il discorso, è necessario accennare al coordinamento strutturale e funzionale della rete EIONET con gli organi d'agenzia scientifica e informativa presenti negli Stati membri.

Gli interlocutori nazionali dell'Agenzia europea ambientale sono previsti dal regolamento e sono inseriti gerarchicamente entro la rete EIONET, come *punti focali nazionali*.

Il loro compito è di fare da *trait d'union* per convogliare la trasmissione dell'informazione nazionale all'Agenzia europea. Fra i soggetti del *network* europeo è il "punto focale nazionale" il responsabile del coordinamento delle informazioni sul piano interno, che ricopre anche la funzione di referente verso gli altri soggetti della rete con cui sia necessario dialogare, compresi i centri tematici.

I punti focali nazionali, negli ordinamenti degli Stati membri sono agenzie nazionali, enti pubblici, oppure gli stessi Ministeri dell'ambiente. Non è il legislatore comunitario a scegliere questi membri dell'organizzazione ma è facoltà degli Stati indicarli.

La norma comunitaria ² dispone che tale forma di organizzazione venga disegnata entro 6 mesi dalla entrata in vigore del Regolamento istitutivo, poiché entro tale termine gli Stati membri hanno il compito di indicare all'Agenzia i principali elementi che compongono le rispettive reti nazionali di informazione ambientale operanti, ovviamente, nei settori ambientali assegnati all'Agenzia dall'articolo 3 del Regolamento. Gli Stati devono indicare anche altre istituzioni del loro territorio che potrebbero collaborare ai lavori dell'Agenzia, secondo il criterio della massima copertura geografica. Gli Stati membri possono designare alcune delle loro organizzazioni come centri tematici, oltre a individuare e comunicare i soggetti ambientali presenti nel loro territorio e designare il punto focale tra essi. I centri tematici ¹ entro il sub-network nazionale di EIONET, possono avere lo specifico incarico di cooperare con l'Agenzia europea per argomenti di interesse particolare, attraverso la conclusione di accordi con l'Agenzia stessa, riguardanti l'azione in una determinata zona geografica, per un compito

¹ Chiti, E., op. citata

² Regolamento 1210/90 art.4

specifico. Il regolamento delinea una struttura gerarchica che risponde ad un'esigenza di unitarietà della funzione ambientale europea tuttavia, nella pratica, per rispondere a particolari esigenze ambientali di settore, sono state istituiti altri centri tematici "regionalizzati" che fungono da strutture intermedie di coordinamento scientifico dei centri tematici principali entro il sistema organizzativo EIONET². Nel caso italiano, è il Ministero dell'Ambiente, in particolare l'APAT, attraverso la sua rete SINA (Sistema Informativo Nazionale Ambientale) a svolgere la funzione di *punto focale nazionale* nella rete Eionet. La rete SINA è stata ideata alla fine degli anni '80 (come "programma d'informazione ambientale" per supportare scientificamente le politiche di governo sullo sviluppo sostenibile) quasi contemporaneamente all'Agenzia europea, di cui ha la medesima struttura basata sull'*information technology*, struttura che è stata integrata entro la rete EIONET. Il SINA dipende oggi dalla Agenzia nazionale di protezione ambientale e per i servizi tecnici, APAT, che tra i suoi compiti istituzionali ha la gestione e sviluppo del Sistema SINAnet, nel quadro della raccolta di dati e informazioni necessarie per valutare lo stato dell'ambiente e le sue trasformazioni. L'APAT svolge nei confronti dell'EEA la funzione di contatto primario, *national focal point*, sotto la vigilanza del Ministero e attraverso un comitato proprio di esperti tematici, costituenti il *National Reference Centre* entro l'organizzazione della rete EIONET.

1.1.4 Profili funzionali dell'amministrazione per l'informazione ambientale

Per il funzionamento della rete Eionet d'informazione ambientale, la normativa non prevede relazioni organizzative tra i componenti e non è previsto nessun procedimento riguardante l'attività di produzione dell'informazione da parte dei singoli membri di Eionet.

La dottrina fa notare che la mancanza di procedimentalizzazione di operazioni da compiere e il mancato conferimento della titolarità di attribuzioni specifiche, entro la funzione comunitaria, ai vari soggetti che compongono la rete informativa, differenziano notevolmente l'Agenzia per l'ambiente da altri casi di agenzie europee.

Faccio osservare tuttavia, che il terzo e il nono considerando del regolamento³ indicano, letti congiuntamente, che le motivazioni della scelta fatta dal legislatore sono di carattere pratico,

¹ I centri tematici sono previsti sempre dall'art.4 del Regolamento, al c.4

² Il punto delle innovazioni non previste dal regolamento verrà approfondito nei paragrafi che seguono.

³ Regolamento 1210/90 3° e 9° considerando:

— considerando che, a norma dell'articolo 130 R del trattato, la Comunità deve, nel predisporre l'azione in materia ambientale, tener conto, tra l'altro, dei dati scientifici e tecnici disponibili; [...]

— considerando che lo status giuridico e la struttura di tale Agenzia dovrebbero corrispondere al carattere oggettivo dei risultati che deve raggiungere e permettere lo svolgimento delle sue funzioni in stretta cooperazione con gli enti nazionali ed internazionali esistenti;

cioè che la Comunità deve tenere conto dei dati reali disponibili a norma del Trattato ¹ e che status giuridico e struttura dell'Agencia dovrebbero corrispondere al carattere oggettivo dei risultati da raggiungere e permettere la cooperazione.

Il Regolamento si limita a fissare un duplice obiettivo, per Agencia e rete informativa: primo, di fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili ai soggetti comunitari responsabili della tutela ambientale e controllo del rispetto delle relative norme; secondo, di dare il necessario supporto tecnico. Mentre dell'Agencia è indicato ruolo coordinatore e compiti specifici ², dentro la rete Eionet sono precisati genericamente solo tre ruoli funzionali tendenziali mentre il resto è lasciato all'auto-organizzazione. Bisogna quindi dedurre dai compiti dell'Agencia i meccanismi di collegamento tra uffici comunitari. Dalla lettura combinata dell'art.2 (compiti dell'Agencia) e dell'art.8 (consiglio di amministrazione)³ si

¹ Trattato CE art. 174 c.2

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

-dei dati scientifici e tecnici disponibili,

-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.

² Regolamento 1210/90 Articolo 2

Per raggiungere l'obiettivo stabilito all'articolo 1, i compiti dell'Agencia sono i seguenti:

i) istituire, in collaborazione con gli Stati membri, e coordinare la rete di cui all'articolo 4. A tal fine l'Agencia provvede alla raccolta, al trattamento e all'analisi dei dati, in particolare nei settori di cui all'articolo 3. È inoltre compito dell'Agencia proseguire i lavori intrapresi ai sensi della decisione 85/338/CEE;

ii) fornire alla Comunità e agli Stati membri le informazioni obiettive necessarie per la formulazione e l'attuazione di politiche ambientali oculate ed efficaci; a tale riguardo, fornire in particolare alla Commissione le informazioni necessarie perché essa possa adempiere i suoi compiti di individuazione, preparazione e valutazione delle azioni e della legislazione in materia di ambiente;

iii) registrare, collazionare e valutare dati sullo stato dell'ambiente, redigere relazioni di esperti sulla qualità e la sensibilità dell'ambiente nonché sulle pressioni a cui è sottoposta nella Comunità; fornire criteri di valutazione uniformi quanto ai dati ambientali, da applicare in tutti gli Stati membri. La Commissione si servirà di queste informazioni nell'ambito dei suoi compiti di garante dell'applicazione della legislazione comunitaria in materia di ambiente;

iv) contribuire ad assicurare la comparabilità dei dati ambientali a livello europeo e, se necessario, promuovere con i mezzi adeguati una maggiore armonizzazione dei metodi di misurazione;

v) promuovere l'integrazione delle informazioni ambientali europee nei programmi internazionali di sorveglianza dell'ambiente, così come definito nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate;

vi) assicurare un'ampia diffusione di informazioni attendibili sull'ambiente. Inoltre l'Agencia pubblica ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente;

vii) stimolare lo sviluppo e l'applicazione delle tecniche di previsione ambientale, in modo che si possano adottare adeguate misure preventive in tempo opportuno;

viii) 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;

ix) stimolare lo scambio di informazioni sulle migliori tecnologie disponibili per prevenire o ridurre i danni all'ambiente;

x) cooperare con gli organismi e con i programmi di cui all'articolo 15.

³ Regolamento 1210/90 Articolo 8

1. L'Agencia ha un consiglio di amministrazione composto da un rappresentante di ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione.

Inoltre il Parlamento europeo designerà come membri del consiglio di amministrazione due personalità del mondo scientifico particolarmente qualificate nel settore della protezione dell'ambiente, scelte in base al contributo che saranno in grado di dare all'attività dell'Agencia.

evinces che il soggetto giuridicamente responsabile della programmazione dell'attività dei soggetti che compongono la rete Eionet è l'Agenzia per l'ambiente, che peraltro sovrintende l'intero processo necessario a produrre l'informazione in tutte le fasi. Il settimo considerando del preambolo ¹ conferma che l'Agenzia è l'ente di coordinamento della rete ambientale europea cioè il soggetto che gode della potestà di attribuire i compiti da svolgere agli altri enti entro lo svolgimento della funzione amministrativa ambientale comunitaria. La funzione di coordinamento è svolta dall'Agenzia attraverso atti peculiari quali i programmi di lavoro, pluriennali ed annuali. I programmi traducono in concreti compiti di dettaglio il generico mandato di produrre informazione, mandato che trova attuazione pratica con la rete Eionet. Nei programmi di lavoro il coinvolgimento degli uffici Eionet specifici sparsi per l'Europa è precisato.

La procedura di adozione è descritta dai punti 4,5,6 dell'art.8 del regolamento² e non presenta particolari rilievi.

I programmi pluriennali ed annuali sono atti amministrativi di cui va indagata la natura giuridica per ricostruire come avviene l'integrazione amministrativa nella rete Eionet. In taluni casi i programmi possono farsi rientrare nella categoria degli atti di *soft law* laddove non vincolano i destinatari (come nel caso delle comunicazioni della Commissione, linee guida, codici di condotta e note interne) ma possono esplicare effetti pratici. Si tratterebbe in tal caso di un'integrazione peculiare dove l'ambito delle responsabilità non è determinato dalla normativa ma è lasciato all'Agenzia definirlo. L'Agenzia in tal caso innesca delle relazioni operative prive di vincolatività e volte a stabilizzare una rete di rapporti basata su una certa "spontaneità" che prende atto delle diverse realtà nazionali esistenti e predispone un'interdipendenza funzionale non coercitiva. Una delle conseguenze è che l'attività

Ogni membro del consiglio di amministrazione può farsi sostituire da un membro supplente.

2. Il consiglio di amministrazione elegge il presidente fra i suoi membri per un periodo di tre anni e adotta il regolamento interno. Ciascun membro del consiglio di amministrazione ha diritto di voto.

3. Le decisioni del consiglio di amministrazione sono adottate alla maggioranza di due terzi dei membri del consiglio di amministrazione, salvo che nel caso previsto dall'articolo 4, paragrafo 5, secondo comma.

¹ Regolamento 1210/90, 7° considerando:

considerando che, a partire da tale base, occorre istituire una rete europea di informazione ed osservazione in materia ambientale, in cui un'Agenzia europea per l'ambiente dovrebbe costituire l'ente di coordinamento a livello comunitario;

² Regolamento 1210/90 Articolo 8 [...]

4. Il consiglio di amministrazione adotta un programma pluriennale di lavoro fondato sui settori prioritari elencati all'articolo 3, paragrafo 2; esso si basa su un progetto presentato dal direttore esecutivo di cui all'articolo 9, previa consultazione del comitato scientifico di cui all'articolo 10 e della Commissione. Il primo programma pluriennale è adottato entro un termine di nove mesi a decorrere dall'entrata in vigore del presente regolamento.

5. Nell'ambito del programma pluriennale, il consiglio di amministrazione adotta ogni anno il programma di lavoro dell'Agenzia sulla base di un progetto presentato dal direttore esecutivo previa consultazione del comitato scientifico e parere della Commissione. Il programma può essere adeguato nel corso dell'anno, secondo la stessa procedura.

6. Entro il 31 gennaio di ogni anno, il consiglio di amministrazione adotta una relazione annua generale sulle attività dell'Agenzia. Il direttore esecutivo la presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri.

informativa svolta dall’Agenzia non è impegnativa per le Comunità europee o altre istituzioni della Comunità. Ad esempio, in una sua pubblicazione informativa ufficiale del 2000, l’Agenzia stessa avverte che il contenuto non impegna l’Agenzia, la quale non è responsabile dell’uso che potrebbe essere fatto delle informazioni fornite dalla relazione ¹, anche se a ben vedere si tratta di dati che si appalesano come veramente importanti per la salute dell’intera comunità. Ciò contraddice in maniera illogica quanto invece afferma nella parte “scientifica” della premessa della stessa pubblicazione, dove si esprime l’idea dogmatica che “Non si può gestire ciò che non si può misurare”². Si tratta evidentemente di affermazioni demagogiche, dal momento che, secondo autorevole dottrina ³, l’art.174 c.3 del Trattato CE, non prevede neppure la necessità dell’uso delle informazioni scientifiche ma solo la loro consultazione da parte dei *policy maker* europei. Un’avvertenza che, anteposta ad una pubblicazione diffusa in tutta Europa per assolvere alla funzione informativa ambientale, declina ogni responsabilità dell’Agenzia sull’uso che potrebbe essere fatto di quanto pubblicato, potrebbe revocare in dubbio l’utilità dell’informazione se non rivelarne una certa ambiguità almeno sotto il profilo politico. D’altra parte la tendenza scientifica e tecnologica a sfuggire alle responsabilità sancite dai principi europei contenuti nei Trattati, è confermata dalle dichiarazioni fatte dalla componente scientifica della Commissione Coppens nel corso dei lavori per la preparazione della *Charte* costituzionale francese sul diritto ambientale, argomento che verrà approfondito nel seguito.

Questa “spontaneità” operativa del sistema di rete ambientale, si traduce in programmi anche molto interessanti ⁴ ma privi di un coordinamento rispondente alla razionale unitarietà richiesta oggi dalle politiche comunitarie ambientali per rispondere al problema dell’integrazione delle tutele ambientali. L’interconnessione interna della funzione informativa

¹ L’Agenzia europea dell’ambiente nel 2000 pubblica l’informazione “Indicatori relativi all’integrazione delle politiche dei trasporti e dell’ambiente nell’Unione Europea, TERM 2000” premettendo la seguente Avvertenza: “Il contenuto della presente relazione non riflette necessariamente l’opinione ufficiale delle Comunità europee o di altre istituzioni della Comunità europea. Né l’Agenzia europea dell’ambiente né alcun’altra persona o società agente a nome e per conto dell’Agenzia stessa sono responsabili dell’uso che potrebbe eventualmente essere fatto delle informazioni contenute nella presente relazione.” <http://europa.eu.int> © EEA, Copenaghen, 2000 La riproduzione è autorizzata purché siano citate le fonti. *Printed in Belgium.*

² La premessa continua: “Il successo delle politiche integrate attuali e future si può giudicare solo individuando gli indicatori chiave che possono essere registrati e paragonati ad obiettivi politici concreti (il cosiddetto “benchmarking” o analisi comparativa). Il meccanismo di comunicazione su trasporti e ambiente (Transport and Environment Reporting Mechanism – TERM) è stato istituito a tale scopo.”

³ Cfr. Kramer, L., op. Cit. Cfr. nel seguito cap. 2 parte dedicata all’esegesi dell’art. 174 TCE.

⁴ Cfr. come esempio il programma di lavoro 1997 dell’Agenzia, *EEA Annual work programme 1997*, EEA/082/96 (fin) e anche *EEA Multiannual work programme 1994-199*, EEA/031/94. Il work programme del 97 contiene 60 progetti divisi in 10 aree programmatiche. La quarta area ad esempio coinvolge i centri tematici operativi e promuove la coerenza e l’omogeneità tra le attività di misurazione dei vari Stati membri e l’istituzione di data base standard che consentano di produrre un’informazione comparabile. Per fare un altro esempio particolarmente interessante, la settima area contiene progetti statistici che sviluppano scenari e analisi prospettiche per il miglioramento dell’ambiente,

dovrebbe essere finalizzata coerentemente all'obiettivo unitario, affermato come necessario, di giungere a produrre una informazione ambientale affidabile e oggettiva¹ che possa avere un peso nel processo politico decisionale.

Alcune affermazioni contenute nelle pubblicazioni dell'Agenzia, appaiono quantomeno incongruenti e necessiterebbero di maggiore chiarezza. Ad esempio, nella stessa pubblicazione del 2000 sopra citata, si riportano in una tabella di sintesi apparentemente chiara e si quantificano i costi esterni dei danni ambientali causati dai trasporti su strada e ferrovia nell'UE, nella misura approssimativa del 4% del PIL. Tuttavia non viene detto come tali danni siano effettivamente quantificati e non appare neppure possibile la misurazione di alcuni di essi, dal momento che fra i costi esterni figurano in via principale fenomeni che sono anzi dichiarati esplicitamente non misurabili nella pubblicazione stessa, oppure omessi dalla valutazione, quali l'inquinamento atmosferico globale e localizzato, il cambiamento climatico, gli incidenti ambientali ed l'inquinamento acustico. Si potrebbe portare l'esempio di altre affermazioni che non appaiono del tutto giustificate², che non offrono un quadro chiaro e completo della situazione ambientale, tanto che autorevoli studiosi³ ritengono del tutto insufficiente l'attuale informazione ambientale europea.

Sebbene i numeri siano molto incerti, a causa di problemi esplicitamente dichiarati dall'Agenzia europea stessa e ascrivibili alle metodologie non standardizzate ed ai dati non comparabili (del resto uno dei programmi attuali EEA è rivolto a stabilire un programma di unificazione dei sistemi di misura degli Stati membri), pure essa valuta che l'attuale *internalizzazione dei costi* infrastrutturali ed ambientali ammonti al solo 30% circa per i trasporti su strada ed al 39% per quelli su ferrovia. Avverto che si tratta di dati di grande rilevanza una volta tradotti in termini economici.

La pubblicazione informativa dell'Agenzia infine, suggerisce alla Commissione, sulla base di dati non inseriti, che andrebbe rivista la tassazione sui trasporti⁴.

Inoltre la distribuzione dei compiti tra gli uffici, dove c'è, è caotica¹ e sommaria.

valutando l'impatto delle misure adottate sullo stato dell'ambiente, formulando analisi a lungo termine e illustrando le possibili alternative.

¹ Regolamento 1210/90, 5° considerando: considerando che la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali a livello europeo sono necessarie per fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili che consentano alla Comunità e agli Stati membri di adottare le misure indispensabili alla protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente;

² "Tale valore non comprende i costi dell'usura delle infrastrutture, della congestione e di una quantità di altri problemi ambientali difficili da quantificare. Un obiettivo importante della strategia di determinazione di prezzi equi ed efficienti dell'UE è di interiorizzare tutti i costi esterni (in base al principio che 'l'utente paga'). Tuttavia, la determinazione dei corretti livelli di prezzo di mercato risulta complicata a causa delle difficoltà insite nel calcolo dei costi esterni e del fatto che l'elasticità dei prezzi non è ben compresa."

³ Kramer, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002

⁴ Ciò significa che il gettito derivante dai trasporti, attraverso le relative tasse ed imposte, continua a non coprire tutti i costi esterni. Le percentuali più elevate di recupero dei costi si registrano in Francia, Austria, Danimarca e Spagna.

Gli studiosi della materia indicano che le attività svolte nel settore potrebbero forse essere ricondotte ad un *modello ricorsivo*, utile per molte discipline scientifiche tra cui la matematica e la linguistica², caratterizzato dalla ripetizione di uno stesso procedimento operativo dentro schemi autoripetitivi a scala decrescente, del *tipo matroska* russa. Secondo il quinto considerando del regolamento, sopra considerato, l'attività produttiva dell'informazione dovrebbe essere ordinata in una sequenza "raccolta, elaborazione, produzione" finalizzata a dare l'informazione attendibile. Nella pratica però, il programma annuale rinvia ai progetti, a loro volta contenuti in aree programmatiche. I progetti seguono la triplice sequenza "raccolta, elaborazione, produzione". Questi progetti sono più dettagliati del programma annuale però, a loro volta, rinviano ad altri progetti strumentali, rivolti ad esempio a raccogliere i dati dei progetti anzidetti e renderli comparabili trasformandoli in un unico standard, sempre con la medesima sequenza "raccolta, elaborazione, produzione" di dati affidabili e oggettivi. Questa è naturalmente una semplificazione, perché vi sono numerosi altri livelli progettuali ai quali corrisponde una accresciuta complessità dei rapporti tra uffici preposti alla loro attuazione. Ad esempio il rapporto triennale sullo stato ambientale copre vari aspetti riassumibili in tre aree: *driving forces* (attività umane), *pressures* (contaminazioni) e *danni agli ecosistemi e alla salute*, ciascuna delle quali implica numerosi progetti che rinviano ad altri progetti.

La struttura generale del programma di lavoro per produrre l'informazione ambientale, vede il compito generale ramificarsi in vari livelli inferiori ed ogni livello, ogni progetto, replica la sequenza scientifica necessaria "raccolta, elaborazione, produzione" dei dati che caratterizza anche il livello superiore. In pratica, l'uso di strumenti di *soft law* dà luogo alla moltiplicazione dei casi nei quali si fa ricorso ad atti giuridicamente non vincolanti per sviluppare moduli di raccordo giuridicamente non obbligatori, per iniziativa delle amministrazioni della rete che attuano forme procedurali e strutturali basate sulla cooperazione volontaria¹.

Alla fine il sistema amministrativo complessivo è sì il risultato concreto dei programmi di lavoro adottati dall'Agenzia, ma anche della congerie di relazioni tra gli uffici della rete, relazioni giuridicamente non vincolanti. Queste relazioni costituiscono una auto-organizzazione interna della rete Eionet che dà luogo a forme complesse di coordinamento, sovraordinazione e subordinazione, che non hanno alcuna rilevanza giuridica bensì un significato meramente scientifico. Queste forme relazionali tra uffici scientifici Eionet sono complesse e tali da rendere un modello di rete bidimensionale del tutto inadeguato a

¹ Cfr. Chiti, E., op.citata.

² Cfr. Chomsky, N., *Syntactic structures*, The Hague, Mouton, 1957

rappresentare una situazione che invece è multidimensionale. C'è inoltre un livello operativo nella esecuzione dei programmi di lavoro, l'attività di scambio d'informazioni, che non è in alcun modo controllato entro la rete Eionet e che sfugge del tutto alla istituzionalizzazione sia strutturale che procedurale. Si tratta di un livello di interazione entro la rete per il quale si può parlare di modello policentrico, senza coordinazione né atti, che costituisce motivo di riflessione sulla opportunità o meno della adozione di sistemi bidimensionali o pluridimensionali nell'organizzazione amministrativa.

In sintesi, il legislatore non ha attribuito compiti specifici agli uffici che compongono la rete Eionet e l'individuazione dei compiti è demandata ai progetti operativi che l'Agenzia ha il compito di programmare e coordinare. Questa attribuzione di compiti è fatta poi con atti di *soft law*, il cui effetto è di ottenere una struttura funzionale particolarmente complessa e non controllabile con facilità. Rimane l'effetto complessivo voluto dalla normativa di ottenere l'esercizio congiunto della nuova funzione amministrativa di informazione ambientale comunitaria. Infatti sono presenti gli elementi di complementarietà e dello svolgimento di un'attività tipica (raccolta, elaborazione, produzione) che sono elementi essenziali della funzione comunitaria.

Gli elementi del decentramento e dell'integrazione funzionale sono presenti ambedue: il primo per lo svolgimento decentrato di attribuzioni prima svolte in periferia ma ora di competenza comunitaria; il secondo deriva da forme di cooperazione entro la rete Eionet che oltre ad essere previste dal legislatore, risultano accentuate dall'alto grado di volontarietà dovuto alla regolazione di *soft law*.

1.1.5 L'attività di informazione ambientale e i suoi effetti giuridici

E' particolarmente interessante capire se e quali sono gli effetti giuridici che derivano dall'attività informativa dell'Agenzia, attività che viene svolta in piena autonomia e in generale si conclude con un rapporto che contiene un giudizio tecnico sulle misure fatte o, se vogliamo, un'interpretazione scientifica del fenomeno cui le misure si riferiscono. In alcuni casi il rapporto può contenere anche un parere del comitato scientifico² o una proposta

¹ Le osservazioni provengono da **Chiti, E.**, op. citata, p. 286

² Regolamento 1210/90 Articolo 10 c.1

1. Il consiglio di amministrazione e il direttore esecutivo sono assistiti da un comitato scientifico, incaricato di emettere un parere nei casi previsti dal presente regolamento e su ogni questione scientifica relativa alle attività dell'Agenzia che il consiglio di amministrazione o il direttore esecutivo gli sottopongono. I pareri del comitato scientifico vengono pubblicati.

dell'Agenzia di procedimento amministrativo vero e proprio che dovrebbe venire avviato su iniziativa della Commissione ¹.

Stando alla lettera del Regolamento istitutivo dell'Agenzia (il 5° considerando letto congiuntamente all'art.1 ²), sembra di poter affermare che, in generale, gli atti informativi che discendono dall'autonomia operativa dell'Agenzia sono dei pareri scientifici, una specie di atti non vincolanti riconducibili al *genus* delle *dichiarazioni di scienza*, o di verità, poiché con queste l'Agenzia, compiendo un preciso dovere regolamentare, porta a conoscere dei terzi aventi titolo i risultati della sua attività d'apprendimento cognitivo.

Ciò nondimeno le conclusioni della ricerca possono diventare un atto vincolante se esso era stato commissionato all'Agenzia da un'autorità comunitaria nell'ambito di un determinato procedimento normativo.

Solo eccezionalmente l'autonoma attività scientifica dell'Agenzia assume un valore, *sui generis*, di manifestazione di volontà, come avviene nel caso della diffusione di informazioni derivanti da un progetto di indagine ambientale deciso autonomamente dall'Agenzia. Ma anche in tal caso la volontà discende dai compiti statutari che l'Agenzia deve svolgere, per continuare con l'esempio, la diffusione al pubblico dell'informazione ambientale affidabile (art.2 punto 6 del Regolamento ³).

L'attività informativa si configura così come svolgimento di un'autonoma funzione pubblica quando è rivolta ai cittadini, o per influire sul loro comportamento o per consentire loro di valutare, *ex ante o ex post*, l'azione dei poteri pubblici.

Nella prima ipotesi, l'attività informativa finale dell'Agenzia non è strumentale ad altra funzione amministrativa superiore ma il suo valore giuridico è chiaramente di natura costitutiva di un fatto, poiché l'atto informativo verso i cittadini potenzialmente incide sulla loro condotta. I politologi parlano in questo caso di *regolazione sociale*, un'espressione mutuata dal linguaggio americano ⁴ per indicare quel tipo di regolazione (simile alla *soft law*)

¹ La Commissione dispone di un quasi monopolio dell'iniziativa degli atti comunitari (direttive, regolamenti, decisioni o accordi internazionali), eccetto quando condivide questo diritto con gli Stati membri o con la Banca centrale europea. I trattati impongono quasi sempre al Consiglio di pronunciarsi sulla base di proposte della Commissione. Tuttavia, il Consiglio, come anche il Parlamento, può invitare la Commissione ad elaborare una proposta. La Commissione può, in qualsiasi momento della procedura, modificare o, se lo ritiene necessario, ritirare la sua proposta.

² Regolamento 1210/90, 5° considerando:

“considerando che la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali a livello europeo sono *necessarie per fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili* che consentano alla Comunità e agli Stati membri di adottare le misure indispensabili alla protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente”

Articolo 1

“Il presente regolamento istituisce l'Agenzia europea per l'ambiente e ha lo scopo di *attuare una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale.*”

³ Regolamento del Consiglio 1210/90, articolo 2 vi) assicurare un'ampia diffusione di informazioni attendibili sull'ambiente. Inoltre l'Agenzia pubblica ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente

⁴ Cfr. **Magone, G.**, *The rise of Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1994, p.77

che mira a cambiare la condotta indirettamente e senza coercizione, attraverso la somministrazione agli stessi attori di un'informazione appropriata.

La produzione di informazione ambientale, si configura però di regola come attività strumentale allo svolgimento di altre funzioni amministrative, da parte di soggetti titolari della potestà di elaborare o decidere gli indirizzi politici della Comunità. L'attività dell'Agenzia informativa svolta sotto questo profilo, è riconducibile giuridicamente a un giudizio tecnico, rappresentato dagli studi preparati, quali risultato dell'attività di ricerca svolta dalla rete Eionet.

Possono esserci due casi procedurali: il giudizio tecnico può essere parte di un procedimento avviato da un'autorità sovraordinata all'Agenzia oppure conseguire ad un progetto di ricerca avviato su sua autonoma iniziativa. Quest'ultimo è il caso più frequente ed il giudizio tecnico che consegue alla ricerca scientifica avviata autonomamente non ha potere vincolante.

Nei casi (non conosciuti finora) in cui fosse la normativa comunitaria a disporre un'attività di consulenza ambientale specifica assegnata all'Agenzia per l'ambiente, il giudizio finale della ricerca avrebbe il valore giuridico di una consulenza tecnico legale e come tale vincolante per la Commissione, autorità amministrativa titolare della funzione di vigilanza sull'applicazione del Trattato e del diritto derivato¹.

Un caso del genere è noto nell'ambito del 3° pilastro (cooperazione in materia di giustizia e affari interni) dove il Consiglio dell'Unione nel '97 ha adottato un'azione comune per la prevenzione dei rischi derivanti da nuove droghe sintetiche. L'azione si basa sullo scambio d'informazioni, la valutazione del rischio e il controllo, ed è incentrata sull'Osservatorio Europeo delle droghe. L'azione avviene in tre fasi: nella prima fase c'è lo scambio di dati osservativi tra le reti Reitox ed Europol sul traffico di nuove droghe; nella seconda fase i dati sono sottoposti al Comitato scientifico dell'Osservatorio sulle droghe, che valuta i rischi sociali nelle varie ipotesi d'intervento e redige un rapporto; nella terza fase il Consiglio dell'Unione esamina il rapporto e adotta un'eventuale decisione all'unanimità, che sarà vincolante per gli Stati membri.

In determinati casi il rapporto dell'Agenzia anziché limitarsi ad un giudizio tecnico, può concludersi con delle proposte atte a *consentire* all'autorità amministrativa comunitaria l'avvio di un procedimento che può concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo.

Il caso appena detto accadde con il rapporto annuale del 1996, riguardante i cambiamenti climatici, nel quale l'Agenzia per l'ambiente non si limitò a identificare fonti di emissione di

¹ Trattato CE, art.211 (ex 155) c.1 primo trattino.

gas serra ma propose anche misure urgenti per prevenire aumenti delle emissioni che avrebbero causato effetti negativi sugli ecosistemi e sulla salute.

In altri casi l’Agenzia ha condotto studi sull’efficienza di preesistenti sistemi d’informazione ambientale nazionali e comunitari (gestiti dalla Commissione) e lo studio si è quindi concluso con un giudizio tecnico d’efficienza dell’attività svolta rispetto al pubblico interesse. Qui il rapporto è del tipo costi/benefici ed incide direttamente sulla organizzazione amministrativa esaminata.

Ad esempio, una pubblicazione del 1999 della DG XII – Ambiente - della Commissione, riguarda l’azione comunitaria *Ribamod*, un progetto gestito dalla stessa DG che si occupa delle inondazioni in Europa. L’informazione è gestita da una rete d’informazione elettronica (l’Osservatorio europeo per l’ambiente) molto minore di Eionet dove l’azione Ribamod potrebbe trovare più efficiente collocazione per via della più capillare diffusione sul territorio, potendosi presentare la necessità di assistere in tempo reale tutte le autorità nazionali competenti, ad esempio per un’evacuazione nei casi d’emergenza, per cui l’informazione potrebbe venire razionalizzata integrandola nel servizio più ampio facente capo all’Agenzia per l’ambiente.

Un altro caso simile è il programma *Airbase* che gestiva l’informazione sulla qualità dell’aria su tutto il territorio europeo nell’ambito di una cooperazione di secondo pilastro (politiche estere e di sicurezza comune) e che dal ’95 è stato per l’appunto inserito nel programma di uno dei “centri tematici europei” per la qualità dell’aria che fanno capo all’Agenzia per l’ambiente.

Gli atti conoscitivi posti in essere dall’Agenzia sono comunque riconducibili a varie categorie tipiche, sempre comunque rivolte a interessi, attività o poteri pubblici.

Tali atti possono essere qualificati “studi” (ricerche ambientali avviate dall’Agenzia e con generici riferimenti ai poteri pubblici e attività connesse); “note” (esame di problemi specifici e giudizi sul modo in cui un procedimento incide sugli interessi pubblici) ; “atti propositivi” (quando l’Agenzia o il comitato scientifico avanzi delle proposte o pareri non vincolanti, cioè *dichiarazioni di giudizio* adottate formalmente in veste di ufficio interpellato come titolare di funzioni consultive, nell’ambito dei compiti ad essa assegnati dal Regolamento istitutivo).

In sintesi, dove l’attività d’informazione ambientale è svolta per esaminare un problema e consigliare un’autorità, ha valore di parere scientifico; qualora essa, oltre al giudizio, avanzi una proposizione che possa indurre la Commissione ad avviare un procedimento amministrativo, allora si tratta di una nota o atto propositivo con il quale l’Agenzia manifesta una volontà.

D'altra parte è difficile ricondurre ad atto amministrativo l'attività d'informazione ambientale, sia perché essa non è proceduralizzata (salvo nel caso dell'art. 6 relativo alla pubblicazione conforme alle norme ¹) sia perché le valutazioni tecniche per quanto specializzate conseguono ad un'attività di ricerca scientifica, ontologicamente informale.

La mancanza di procedure porta due problemi.

Il primo, che potrebbe essere riassunto come una carenza dialettica, è che la mancanza di qualunque tipo di procedura impedisce di prendere in considerazione, da parte dell'Agenzia, tutti quei problemi connessi alla valutazione del rischio scientifico (che riguarda attività che possono avere un enorme impatto ambientale come le biotecnologie e gli OGM), quindi manca la partecipazione al procedimento delle parti sociali interessate (pluralismo scientifico) e manca l'analisi d'equilibrio tra l'attività tecnica e la valutazione d'opportunità.

Il secondo problema di lacuna procedurale è che l'informazione arriva dalla fonte al ricevente senza alcuna disciplina per cui è del tutto anonima e viene trasformata in un insieme aggregato finale senza che sia poi possibile fare alcuna verifica alla fonte. Ciò non garantisce la soddisfazione dell'esigenza manifestata dal Regolamento istitutivo che le informazioni siano "attendibili, oggettive e comparabili". Sorprende il fatto che invece in materia d'informazione statistica vi siano disposizioni vincolanti anche sotto il profilo procedurale ².

1.1.5 L'attività svolta dall'EEA

I programmi pluriennali e annuali di lavoro e i relativi rapporti lasciano dedurre che le disposizioni Regolamentari riguardanti l'istituzione della rete Eionet non sono state seguite pienamente.

Il modello previsto dal Regolamento istitutivo è stato profondamente modificato. In primo luogo va osservato che i programmi pluriennali e annuali spesso privilegiano un rapporto analitico a scapito della visione globale dei problemi, approccio che privilegia l'aspetto della ricerca scientifica, per sua natura non programmabile, mentre ne soffre l'aspetto organizzativo dell'amministrazione informativa. La trattazione dei profili strutturali e procedurali dell'attività viene trascurata, mentre prevalgono i profili settoriali e scientifici dell'attività.

Il legislatore comunitario aveva disegnato un modello strutturale basato su rapporti paralleli: da un lato l'Agenzia dell'ambiente e punti focali nazionali ; dall'altro lato centri tematici operativi e principali elementi delle reti nazionali .

¹ Regolamento del Consiglio 1210/90, Articolo 6

I dati ambientali forniti all'Agenzia o da essa comunicati possono essere pubblicati e sono resi accessibili al pubblico sempreché siano conformi alle norme della Commissione e degli Stati membri relative alla divulgazione delle informazioni, in particolare per quanto riguarda la riservatezza.

² Trattato CE art.285 ; Regolamento del Consiglio 322/97.

In via informale sono stati istituiti uffici non previsti dalla normativa.

Il più importante è il “gruppo Eionet”, istituito nel 1995 per assistere l’Agenzia nei compiti specifici. Esso ha una peculiare composizione di “Consiglio ombra”, essendovi presenti i rappresentanti dei punti focali nazionali, quelli degli ETC Leaders (european thematic center), quelli della DG XI della Commissione (centro comune di ricerca ed Eurostat), i due membri designati dal Parlamento nel consiglio d’amministrazione dell’Agenzia, ed un membro del comitato scientifico.

Il gruppo consultivo “*Information technology and telematic advisory group - ITTAG*”, pure non previsto dal Regolamento, che ha il mandato tecnico di istituire la rete telematica tra i membri Eionet, fornire la base tecnica, gli standard e i protocolli di scambio: è il centro di calcolo di Eionet, composto da vari esperti nazionali e comunitari.

Nella pratica applicativa, la struttura della rete è dunque mutata radicalmente: l’Agenzia è aiutata nei suoi compiti da un ufficio informale complesso a composizione mista, il “*gruppo Eionet*”, da alcuni dei centri tematici operativi, cd. ETC Leaders, i quali mantengono i contatti con i centri focali nazionali e con altri soggetti informali, i *national reference centers*, e dal gruppo consultivo ITTAG.

Vi è da dire che il Regolamento all’art.4 c.4¹ prevede l’individuazione da parte degli Stati di altre organizzazioni potenziali cooperatrici per particolari compiti nella veste di centri tematici in una data zona, ma non sembra che questo giustifichi l’organizzazione di ampie strutture di coordinamento non previste.

Gli uffici che compongono *l’amministrazione* del sistema europeo d’informazione ambientale hanno caratteristiche funzionali che non corrispondono esattamente alla normativa comunitaria. I “punti focali nazionali” previsti come uffici di collegamento statali unici non sono gli interlocutori unici dell’Agenzia. Ciò è stato imputato principalmente alla mancata standardizzazione dei database, specialmente negli Stati federali e regionali. Invece sono comparsi circa 480 “principali elementi di rete nazionale” di cui 285 indicati come “*national reference centres*” una qualificazione sconosciuta dal Regolamento.

I “centri tematici operativi” sono passati ad essere, da *task forces* come previsto dal Regolamento, ad uffici permanenti che fanno da interfacce tra l’Agenzia e i punti focali

¹ Regolamento del Consiglio 1210/90 Art.4 c 4.

Gli Stati membri possono parimenti individuare, entro il termine di cui al paragrafo 2, le istituzioni o altre organizzazioni stabilite nel loro territorio che potrebbero essere specificamente incaricate di cooperare con l’Agenzia per quanto riguarda determinati argomenti di interesse particolare. Un’istituzione così individuata dovrebbe essere in grado di concludere un accordo con l’Agenzia per agire in qualità di centro tematico della rete per compiti specifici in una determinata zona geografica. Questi centri cooperano con altre istituzioni facenti parte della rete

nazionali o i *national reference centres*; si sono moltiplicati ed inoltre si sono strutturati su due livelli: *ETC Leader* o *Partners*.

Queste modificazioni dell'originario progetto incidono sull'attività dell'informazione ambientale: ad esempio la determinazione delle responsabilità degli uffici non è decisa solo dall'Agenzia ma anche dal gruppo Eionet, mentre i contatti con i punti focali nazionali sono tenuti dalle ETC Leaders per conto dell'Agenzia, con precisazioni contenute negli *EEA Annual work programme*.

La pratica mostra che prevalgono gli strumenti della regolazione sociale, tipo *soft law*, che stabilizzano le condotte dei vari soggetti senza obblighi formali. I programmi di lavoro dell'Agenzia sono un quadro formale di riferimento dell'attività dei membri Eionet, entro il quale in realtà si sviluppano cooperazioni volontarie anche con paesi non membri della rete d'informazione e con organizzazioni internazionali ¹, e inoltre vengono attuati protocolli d'intesa informale con Eurostat e con il Centro di ricerca comune della Commissione (DG XI). La implementazione di raccordi volontari eterogenei, accentua una dimensione internazionale dell'amministrazione ambientale europea che, nata da un Regolamento comunitario, diviene ultracomunitaria.

Le linee di tendenza dell'attività della rete Eionet mostrano che il ruolo dell'informazione nell'ambito dei processi regolatori e decisionali sta diventando più importante, ciò che indica l'uso strumentale fatto dalla Commissione dell'informazione ambientale.

Un'altra tendenza è quella di sfruttare l'informazione come strumento di regolazione sociale per incanalare le condotte, ciò che conferma una tendenza attuale degli ordinamenti giuridici, il fenomeno del *rule by guideline*, che indica la tendenza ad utilizzare l'informazione come metodo semi-coercitivo per ottenere condotte conformi all'indirizzo desiderato dai poteri pubblici.

1.1.6 Alcune considerazioni sull'EEA

Il compito affidato all'Agenzia europea dell'ambiente è essenzialmente quello di coordinare gli studi ambientali condotti con metodi scientifici, in collaborazione con una pluralità di organizzazioni nazionali, miste e sovranazionali, sia pubbliche che private, che compongono la "rete europea di informazione e osservatorio ambientale" Eionet, e di fornire l'informazione così ottenuta alle istituzioni dell'Unione e al pubblico. Com'è stato evidenziato dagli studi

¹ Sono stati stipulati accordi internazionali non previsti tra l'Agenzia europea per l'ambiente e quella Canadese, Statunitense, il programma Enrin dell'ONU, la Commissione economica per l'Europa ONU, l' OCSE; sono stati estesi i centri tematici operativi ai paesi dell'Europa centro orientale rientranti nel programma Phare.

giuridici condotti sugli aspetti informativi nell'ambito dell'azione amministrativa, l'attività informativa è un potere implicito, nella misura in cui fornisce risultati che incidono sull'atto finale del procedimento amministrativo. Di conseguenza l'esercizio della funzione informativa svolta dall'Agenzia ambientale, dovrebbe avvenire entro gli schemi predisposti dal legislatore comunitario. Lo schema predisposto dal Regolamento istitutivo dell'Agenzia, prevede il raggiungimento dell'obiettivo informativo attraverso la collaborazione di tutti gli uffici nazionali ed europei coordinati in una rete secondo un preciso assetto organizzativo.

La dottrina che più si è occupata del tema ¹ ritiene questa organizzazione una fattispecie di esercizio congiunto della funzione ambientale comunitaria che risponde all'esigenza di collegare una pluralità di fonti eterogenee di soggetti ambientali in un sistema organico capace di produrre informazione della qualità migliore attraverso gli scambi informativi, secondo il principio *putting information to work*, in sostanza valorizzare l'informazione attraverso l'elaborazione e lo scambio.

Questa attività dovrebbe fornire informazioni alla Comunità, agli Stati membri e al pubblico. L'informazione è qualificata come oggettiva, attendibile e comparabile; vale la pena osservare che per questi requisiti non è previsto alcun metodo di valutazione se non quelli impliciti nelle tecniche esistenti degli uffici. Il numero dei possibili utenti dell'informazione è potenzialmente illimitato. Alla Commissione i dati forniti serviranno nella fase ascendente per l'elaborazione ²; e nella fase discendente per l'attuazione del diritto ³; agli Stati nella fase applicativa ⁴; ai cittadini e alle imprese per conoscere lo stato dell'ambiente ¹. L'attività informativa è strumentale quando si rivolge alle amministrazioni titolari di potestà decisionale mentre è finale quando è rivolta alla collettività sia per consentire una valutazione politica sui poteri pubblici sia per influenzare i comportamenti. L'informazione potrebbe riguardare uno standard tecnico (ad esempio in materia di emissioni contaminanti), definito con precedenti studi, e potrebbe servire sia ad informare le aziende sulle misure tecniche da rispettare sia per esortarle ad adottare gli standard, anche se l'Agenzia non ha alcun potere coercitivo.

La materia di cui si occupa l'Agenzia è definita nei tratti generali dal Titolo XIX, art.174- 176, del Trattato istitutivo della Comunità europea, che includono nella nozione di tutela ambientale la protezione della salute, l'uso razionale delle risorse naturali, la promozione internazionale delle misure atte a risolvere i problemi ambientali. La politica ambientale non è intesa come limite alle attività economiche ma come strumento di approfondimento del

¹ Chiti, E., op.cit.

² art. 2 punto ii, del Regolamento 1210/90

³ 8° considerando del Regolamento

⁴ art. 1.2 primo trattino, del Regolamento

mercato interno coniugando le libertà economiche con la protezione da attività industriali rischiose. Questa nuova nozione implica un'attività di ricerca scientifico ambientale. Il rapporto tra mercato e tutela ambientale viene ad essere una nuova politica che integra le libertà economiche con le esigenze ambientali nella prospettiva dello sviluppo sostenibile secondo quanto disposto dall'art.6 del Trattato CE². L'Agenzia per l'ambiente in questo quadro svolge un ruolo di grande importanza, fornendo informazioni basilari sotto il profilo dell'*habitat* alla politica ambientale, che si configura come strumento di modifica del progetto economico originario della comunità europea. Secondo studi di politologia³ la disciplina informativa può essere ricondotta alla categoria della *regolazione sociale* operata dall'organismo sopranazionale secondo una precisa tecnica di integrazione. Alcuni di questi studiosi individuano come tratto prevalente dell'ordinamento comunitario proprio l'introduzione nel Trattato di forme di regolazione sociale del mercato. Le tecniche tipiche della regolazione sociale sono l'integrazione negativa (la rimozione di ostacoli al mercato, qui non pertinente) e quella positiva, qui utilizzata, volta a sostituire con norme comunitarie la regolazione statale in tal modo riconfigurando il mercato come spazio socio-economico dove l'equilibrio domanda – offerta deve a sua volta tenere conto delle contrapposte esigenze ambientali.

Per capire meglio il ruolo regolativo volto dall'Agenzia d'informazione ambientale, bisogna distinguere il profilo funzionale da quello organizzativo/strutturale. Prendendo in esame il profilo funzionale è possibile distinguere due funzioni principali svolte dall'Agenzia: una funzione di tipo strumentale, l'altra di tipo finale. Il primo dei due caratteri del profilo funzionale è quello prevalente; si tratta di un'attività di studio che rientra giuridicamente, in qualità di strumento conoscitivo, nell'ambito di un'attività funzionale più ampia svolta dall'amministrazione comunitaria che sta portando avanti un certo procedimento e che è dotata dei poteri conclusivi dello stesso, ad esempio una proposta della Commissione. Nel secondo caso l'attività informativa è finale, cioè ha lo scopo di rendere possibile alla collettività una valutazione dell'azione politica oppure di orientare i comportamenti rendendoli funzionali all'interesse pubblico.

¹ art.2 punto xi del Regolamento e 5° considerando

² Trattato CE art. 6: Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La norma è traslata nei *Principi* dalla sua originaria collocazione nell'art. 130r c.2, introdotto dall' Atto Unico dell'87.

³ Cfr., **Chiti, E.**, op. cit. L'A. in nota 8 del cap.3, cita Majone, Dehousse, Snyder, Joerges

In ambedue i casi l'informazione può servire ad orientare i comportamenti di privati e imprese poiché anche i pubblici poteri possono pubblicare i dati a scopo persuasivo, come in concreto può fare l'Agenzia, riproducendo così l'attività di *social regulation*.

L'Agenzia per l'ambiente presenta alcune caratteristiche comuni a tutte le agenzie europee d'informazione, altre tipiche. Caratteristica generale, presente in tutte le agenzie europee, è quella di avere un'indipendenza relativa: l'Agenzia è soggetta infatti ad alcune potestà della Commissione: deve sottostare ad una collaborazione strutturale tra i suoi uffici interni ed altri uffici amministrativi comunitari, nazionali e misti; la responsabilità della funzione informativa ambientale non è assegnata all'ufficio entificato ma è ripartita tra gli uffici più rilevanti della rete Eionet, di cui l'Agenzia ha la responsabilità organizzativa.

Il tratto più peculiare è la composizione integrata degli uffici interni all'ente, il consiglio d'amministrazione e il comitato scientifico, i quali accentuano la caratteristica di integrare le due prospettive nazionale e intergovernativa. La composizione integrata dell'organismo, non consente l'emergere di un interesse prevalente ed una conseguenza è che le attribuzioni conferite sono in gran parte strumentali - fornire informazione alle Istituzioni comunitarie - anziché finali.

Altra caratteristica organizzativa particolare è la mancanza di attribuzioni ripartite, cioè l'attuazione del Regolamento e quindi la funzione informativa ambientale è lasciata all'azione comune dei vari uffici eterogenei senza che sia loro assegnato un compito specifico. Casomai è assegnato, agli enti ambientali che compongono l'Agenzia, un ruolo da svolgere legato a concetti territoriali (regione, stato, comunità) o a una certa specializzazione (uffici di collegamento zonali e per materie specifiche come i centri tematici).

Dalla particolare scelta funzionale del legislatore di non attribuire compiti fissi agli uffici rilevanti, e dalla concorrente previsione dell'adozione di programmi di lavoro non vincolanti, discende la conseguenza che è la stessa Agenzia, nell'azione di programmazione pluriennale o annuale, a individuare gli uffici da coinvolgere nei progetti mentre gli stessi uffici possono avviare ulteriori misure di *soft law*.

I modi di esercizio della funzione informativa non sono regolamentati ma derivano dagli stessi programmi dell'Agenzia e dall'organizzazione della rete. La mancanza assoluta, nel Regolamento istitutivo, di qualunque previsione procedurale (salvo quanto previsto dall'art.6 relativamente alla pubblicità dei dati ambientali e agli obblighi di rispetto per la riservatezza) comporterebbe, secondo i canoni classici del diritto amministrativo, la mancanza di garanzie di valore giuridico verso i soggetti portatori d'interessi coinvolti nell'attività. La procedura è infatti fondamentalmente il mezzo posto dal legislatore a garanzia dei destinatari dell'atto

finale, a tutela degli errori in cui la pubblica amministrazione potrebbe incorrere e volto a consentire la partecipazione al procedimento¹, onde garantire il buon esito dell'atto finale adottato dall'amministrazione, che è sempre rivolto al pubblico interesse. In tal caso le garanzie dovrebbero riguardare la finalità a determinati obiettivi di pubblico interesse della raccolta di informazioni ma anche i tempi e i modi, poiché questi incidono sulla adeguatezza dell'informazione ambientale agli scopi finali cui è predestinata. Qui l'obiettivo regolamentare è espresso in generale dall'art.1 c.2 del Regolamento istitutivo dell'Agenzia. Mentre al primo comma il Regolamento istituisce l'Agenzia e si prefigge lo scopo di attuare una rete europea di osservazione e informazione in materia ambientale, è all'art.2 che il legislatore comunitario esprime l'idea che serva un obiettivo "per raggiungere gli scopi di protezione e di miglioramento dell'ambiente stabiliti nel trattato" e, di seguito, che "l'obiettivo è di fornire alla Comunità e agli Stati membri informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo che consentano di adottare le misure necessarie per la protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e di garantire una efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente; il supporto tecnico e scientifico necessario a tal fine." Viene naturale osservare che l'oggettività - in quanto opposta a soggettività - dovrebbe richiedere sia requisiti di tipo tecnico-scientifico (misure e metodi, indipendenti dal misuratore) che di tipo giuridico (atti, verifiche e controlli, volti a garantire l'imparzialità del procedimento). Di conseguenza ci si dovrebbe chiedere se le informazioni possono essere considerate oggettive e attendibili quando manca un procedimento che garantisca uno dei requisiti di oggettività. *Attendibilità* sotto il profilo giuridico dovrebbe significare un grado di affidamento sufficiente a garantire decisioni politiche conseguenti.

La qualifica dell'informazione *comparabile*, è stata interpretata come rivolta a stabilire un *output* informativo standard, in modo che le informazioni siano elaborabili congiuntamente.

Tuttavia la mancanza di procedure prestabilite e controllabili non consente di sapere qual è la comparabilità e l'attendibilità degli *input*, cioè gli strumenti, le misure originarie, i metodi e le scelte adottati per ottenerle.

La funzione dell'informazione ambientale comunitaria appare per queste ragioni un ordinamento *sui generis* avente come obiettivo possibile l'informazione "oggettiva, attendibile e comparabile" ma come obiettivo certo la mera integrazione delle funzioni tra le amministrazioni della rete, obiettivo che peraltro, anche in questo caso, non segue procedure, tempi e modi di connessione di alcun genere ma è perseguito attraverso l'adozione di atti non vincolanti da parte dell'ente, potenzialmente capaci di dar vita a molteplici effetti.

¹ Italia, Legge 241/90

Ne risulta un assetto istituzionale polimorfo ed elastico che replica l'autonomia di cui godono le amministrazioni scientifiche che fanno parte della rete Eionet. La natura sperimentale dei programmi non comporta veri obblighi di esecuzione per le organizzazioni scientifiche della rete ma una libera cooperazione informativa: la coerenza informativa è richiesta nel solo caso l'ente scientifico territoriale decida di collaborare, per cui ne deriva l'instabilità dei programmi di lavoro e l'eterogeneità dei dati, che necessitano infatti di programmi di standardizzazione.

La funzione informativa dovrebbe condurre a scelte di politica ambientale capaci di integrarsi con le altre politiche europee, secondo il Trattato, il che richiederebbe garanzie adeguate verso le altre politiche settoriali coinvolte, garanzie che solo un severo procedimento amministrativo è capace di fornire. L'impegno economico che implica per l'intera Comunità europea la politica dello sviluppo sostenibile, sembrerebbe dover essere sostenuto da idonee garanzie ai cittadini sull'attendibilità dei dati ambientali, attraverso procedure controllabili.

Il regolamento istitutivo ha creato un'organizzazione amministrativa complessa caratterizzata dallo svolgimento collettivo della funzione informativa ambientale, il cui compito è ripartito fra autorità nazionali, comunitarie e miste, in maniera indifferenziata e informale. Sembra potersi escludere ogni somiglianza con il modello di amministrazione indiretta e poco probabile quello della coamministrazione, dove le attribuzioni sono comunque ben distinte e le procedure – tempi e modi di collegamento – anche.

Dal regolamento istitutivo risulta un modello di esercizio congiunto di funzioni comunitarie, integrate attraverso una cooperazione parte intergovernamentale e parte sovranazionale, con un'organizzazione del lavoro autonoma e flessibile e procedure non vincolanti. La mancanza di procedure vincolanti dal punto di vista del diritto amministrativo è uno dei problemi più gravi e più studiati dal diritto amministrativo degli ultimi decenni¹ ed è ben noto agli studiosi che la mancanza di procedura si traduce nella noncuranza per la posizione dei soggetti interessati dal procedimento amministrativo. Le agenzie indipendenti europee sono preordinate a due obiettivi generali: uno è la tutela contro il rischio per la salute – nel caso studiato è il rischio ambientale – mentre l'altro è un obiettivo di efficienza economica. Volendo escludere il secondo obiettivo, che nel caso dell'informazione ambientale non sembra interessare, rimane l'interrogativo di come si possa conseguire il primo senza un idoneo procedimento che garantisca il rispetto degli interessi in gioco. La fattispecie potrebbe essere riconducibile ad un sistema di regolazione sociale, appartenente al *genus* del *soft law*, che orienta la condotta dei privati con metodi giuridicamente non obbligatori. Ciò si inserirebbe in una tendenza generale degli ordinamenti giuridici moderni che viene

denominata *rule by guideline*, con l'avvertenza che si tratterebbe di un modello di disciplina pubblica che ha riguardato finora l'economia² ma non le politiche ambientali.

Si potrebbe avanzare l'ipotesi che la finalità sociale del sistema informativo ambientale europeo, la tutela dell'ambiente, tenda a sovrapporsi a quella economica del mercato interno. Ciò verrebbe attuato inducendo i soggetti ad una diversa condotta concorrenziale, che tenga conto dell'ambiente, e con il condizionare il loro concetto individuale di efficienza economica facendovi rientrare i nuovi concetti di sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile, con un'opera di persuasione attraverso un'informazione convincente. Il modello economico di regolazione sociale era comunque procedimentalizzato in modo variabile a seconda dei casi e dei soggetti da tutelare oppure, nel modello britannico, lo stesso modello prevede la partecipazione delle parti sociali ritenendo certa l'utilità del *pluralist approach to regulation*³. Per contro, sotto il profilo delle finalità del Trattato CE, la regolazione esaminata dovrebbe tenere conto delle finalità economiche della Comunità poiché, in definitiva, il principio sancito è quello dello "sviluppo sostenibile delle attività economiche": in altri termini, la regolazione è bensì rivolta alla difesa dell'ambiente, ma pur sempre nell'ottica primigenia dello sviluppo delle attività economiche. Fino alla conferenza di Amsterdam lo sviluppo delle attività economiche era infatti considerato sì "armonioso ed equilibrato" ma sempre nell'ottica del mercato interno, mentre il riferimento all'ambiente e alla crescita sostenibile si era mantenuto separato, nella enumerazione dei fini che "la Comunità ha il compito di promuovere"; il Trattato di Amsterdam, modifica l'art.2 del Trattato istitutivo⁴ aggiungendo l'attributo "sostenibile" alle qualificazioni dello sviluppo economico ed integrando, con il nuovo art.6, i problemi di tutela ambientale nello sviluppo⁵.

La soluzione scelta dal legislatore per organizzare una funzione amministrativa l'informazione ambientale è quella di istituire un ufficio con attribuzioni di ente dotato di una certa autonomia e compiti organizzativi prevalenti entro la complessa funzione alla quale concorrono uffici europei, nazionali e misti.

L'attribuzione dell'ampia personalità giuridica all'ente segue l'esigenza di poter raggiungere un obiettivo di collaborazione coordinando le amministrazioni competenti, alle quali viene lasciata un'ampia autonomia tecnico gestionale senza la quale sarebbe evidentemente sarebbe

¹ Cfr. Chiti, E., op. cit. p.343 e nota 53

² Cassese, S., *La nuova costituzione economica*, La Terza, 2004, p. 174 e 176

³ Prosser, T., *Theorising utility regulation*, The Modern Law review, London, 1999, pp. 196 segg.

⁴ Trattato CE, Articolo 2

La Comunità ha il compito di promuovere [...] uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, [...] una crescita sostenibile e non inflazionistica, [...] un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, [...].

⁵ Trattato CE, Articolo 6, V. testo riportato in nota precedente.

preclusa la via della collaborazione scientifica. La *ratio* del conferimento della personalità giuridica all’Agenzia segue la duplice esigenza del decentramento dei compiti (attività tecnico-scientifiche svolte in autonomia su tutto il territorio) e dell’integrazione delle funzioni (razionalizzazione della raccolta dei dati ambientali e preparazione dell’informazione ambientale comune).

Nelle presentazioni ufficiali¹ si parla spesso dell’Agenzia (anche di altre agenzie) come “organo” comunitario ma la qualificazione è ritenuta poco significativa dalla dottrina²; in alcune occasioni la Commissione, per non ingenerare confusione, utilizza il termine più generico di organismi³.

L’esigenza di soddisfare interessi sia nazionali che sovranazionali è assicurata attraverso la composizione degli uffici interni all’ente, consiglio di amministrazione e comitato di esperti scientifici, e attraverso l’articolazione della rete Eionet. Da un lato ciò è coerente con i caratteri generali dell’assetto istituzionale della Comunità europea che da sempre ha affidato alla dialettica degli interessi sovranazionale (detto anche generale comunitario) e intergovernativo l’altro interesse fondamentale, quello dei popoli europei. Dall’altro però, siccome tutti gli interessi detti sono riuniti dentro all’unico ente giuridicamente personificato, la dialettica tra istituzioni non c’è, e di conseguenza manca un procedimento dialettico che garantisca gli interessi delle persone coinvolte o dell’intera collettività, in molti casi.

La Relazione della Commissione al Consiglio del dicembre 2003¹, valuta il contributo dell’EEA alla politica dell’ambiente dell’UE dal 1994, data della sua entrata in attività, fino al 2003. La Commissione sottolinea il ruolo essenziale dell’agenzia per poter determinare lo stato e l’evoluzione dell’ambiente in Europa; per contro, la relazione sottolinea che l’EEA non ha coperto abbastanza alcuni settori, in particolare in materia di emissioni sonore e di prodotti chimici e che l’insufficienza delle risorse finanziarie non ha permesso all’EEA di soddisfare tutte le domande. La relazione formula alcune raccomandazioni rivolte all’agenzia e ai suoi principali partner, al fine di migliorare il loro contributo e in particolare sottolinea che: la descrizione dei compiti e delle priorità dell’Agenzia dovrebbe essere più chiara e precisa; occorre salvaguardare l’indipendenza dell’EEA; la Commissione (in quanto autorità di bilancio) dovrebbe assicurare all’Agenzia le risorse necessarie per l’adempimento dei suoi compiti e il raggiungimento degli obiettivi ad essa assegnati, mentre l’EEA, da parte sua, dovrebbe intraprendere lavori che sono al limite o al di là del suo mandato solo nel caso in cui

¹ Cfr. sito internet <http://www.europa.eu.int/agencies.htm>

² Cfr. **Chiti, E.**, op. cit. p. 347

³ V. regolamento del Consiglio 2610/95 riguardante il Centro di traduzione per gli “organismi” europei.

essa abbia la garanzia che tali lavori potranno essere finanziati mediante risorse supplementari; l'EEA deve continuare ad allineare le sue attività sui principali temi prioritari della politica europea dell'ambiente e dovrebbe estendere progressivamente le sue attività di sostegno a tutto il processo decisionale; l'agenzia dovrebbe cooperare inoltre con gli organismi comunitari o internazionali complementari; EIONET dovrebbe essere rafforzato e l'Agenzia dovrebbe risolvere i problemi legati al funzionamento dei centri tematici europei; l'Agenzia dovrebbe valutare la pertinenza dei suoi prodotti, in particolare in funzione del pubblico, e migliorare la comunicazione con il grande pubblico.

La Comunicazione della Commissione² al Consiglio e al Parlamento europeo del luglio 1995, relativa all'esame dello stato di attuazione del regolamento istitutivo, tratta i seguenti tre temi: possibilità di proporre nuovi compiti all'Agenzia europea per l'ambiente; necessità di istituire, sviluppare e migliorare l'infrastruttura della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale; necessità di precisare la natura della partecipazione di paesi terzi all'Agenzia.

1.2 Il fenomeno della agencification

L'Agenzia europea dell'ambiente è fra gli esempi più emblematici della profonda evoluzione che il sistema amministrativo comunitario sta in generale affrontando. Il generale fenomeno delle agenzie comunitarie è una nuova interpretazione³, su scala europea, del principio di cooperazione di cui all'art.10 TCE e dimostra la rilevanza del momento amministrativo nello sviluppo del diritto comunitario. Le agenzie non solo non rappresentano una fuga dal diritto amministrativo ma sono un perfezionamento di modelli amministrativi precedenti, sia sul versante della amministrazione integrata europea sia per la loro maggiore aderenza a situazioni settoriali specifiche. Le agenzie rispondono alle esigenze di carattere generale di avere amministrazioni imparziali e libere dal potere politico ma anche di avere nuove forme di regolazione pubblicistica basata sulla regolazione sociale attraverso l'informazione, superando l'ottica della coercizione legislativa. Spesso inoltre rappresentano un forum di partecipazione degli interessi privati e diffusi nella comunità. I profili strutturali interni delle agenzie sono simili, basati su un consiglio di amministrazione che unifica interessi sopranazionali e

¹ Relazione della Commissione al Consiglio del 22 dicembre 2003, relativa alla valutazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) COM(2003) 800

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 7 luglio 1995, relativa all'esame dello stato di attuazione del regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio sull'istituzione dell'Agenzia europea per l'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia di ambiente COM(95) 325 def.

³ **Chiti, M.P.**, op.cit. p.322

intergovernativi, un comitato scientifico e un direttore nominato dalla Commissione. I caratteri delle agenzie confermano la tendenza dell'ordinamento giuridico comunitario ad aumentare le proprie funzioni dando vita a organismi differenziati ma anche la tendenza ad affermare un modello di integrazione amministrativa allontanandosi dalla precedente ripartizione netta delle competenze¹. I padri fondatori della comunità economica europea avevano pensato ad una rigida separazione delle competenze tra autorità comunitarie ed amministrazioni nazionali sia nell'ottica *funzionalista*², secondo la quale un'unione più stretta fra i popoli europei sarebbe stata una conseguenza automatica dell'unione economica, sia per la necessità di non ingerirsi nell'autonomia delle amministrazioni statali, molto gelosi delle loro prerogative sovrane. L'art.100 del Trattato di Roma stabiliva il ravvicinamento delle legislazioni, lasciando i ruoli esecutivi del diritto comunitario agli Stati membri, salvo alcuni settori. A questo scopo l'art.5 (ora 10) poneva agli Stati l'obbligo della collaborazione nell'applicazione del diritto comunitario, principale e derivato. La comunità non disponeva quindi inizialmente di un apparato amministrativo per l'esecuzione del diritto comune, ma solo per la sua formazione. Nel corso degli anni tuttavia le forme di coordinamento e integrazione tra Stati membri, e tra questi e le autorità comunitarie, si sono amplificate per le necessità collegate alla formazione del diritto comunitario (fase ascendente) e alla sua attuazione e controllo da parte degli Stati membri (fase discendente). Sono state istituite complesse reti di interazione e raccordo tra le varie amministrazioni statali e comunitarie sempre nell'ottica del miglior funzionamento del mercato interno. Laddove c'erano delle materie che avrebbero richiesto la gestione centralizzata di una certa funzione amministrativa, il problema è stato risolto con una complessa proceduralizzazione che prevedeva l'intervento di tutte le amministrazioni

¹ Chiti, M.P., op.cit. p.323

² Mitrany, D., *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs, 1943; Cfr. Mascia, M., *Il sistema dell'Unione Europea appunti su teorie attori processi*, Cedam, 2001. Nel percorso dell'integrazione europea, le *low politics* (la cooperazione scientifica in materia d'informazione ambientale ne fa parte), non rischiano di interferire sulle prerogative politiche dei governi nazionali, che si ritengono ancora sovrani nelle loro scelte ultime. Questo tipo di politica si ispira alla teoria del Funzionalismo, in origine mirante a porre fine ai conflitti umani, condizioni patologiche rispetto della endemica situazione umana della pace e della ragione. Il metodo funzionalista che ha ispirato i padri dell'Europa, fu proposto da Mitrany, come integrazione graduale, sul presupposto che prima vanno stabilite le funzioni dell'Unione, e dopo la sua forma politica ideale, un problema più difficile perché le ideologie politiche sono molto divergenti. In altri termini, ciò che unisce va valorizzato. In *A Working Peace System*, Mitrany pensava al governo del mondo quando diceva che bisogna "...tenere insieme l'interesse comune di tutti senza interferire troppo con il particolare aspetto di ciascuno". Mitrany sostenne che "non è possibile trasferire la sovranità attraverso una formula, ma solo attraverso una funzione". Questo principio vale anche nel campo delle politiche ambientali comunitarie. Solo che la distinzione tra politica e tecnica che guidava il Funzionalismo di Mitrany, offre una visione oggi in conflitto con la *governance* ambientale, che per sua natura richiede un approccio globale. Mitrany, inoltre, è critico nei confronti di un processo integrativo a carattere regionale: questo riprodurrebbe su larga scala le contraddizioni dei sistemi statali. Infatti le unioni regionali sono costituite in modo analogo alla costruzione statale, ma, allo stesso tempo, sono prive della "coesione naturale" propria delle nazioni. Mitrany apprezza la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e l'Euratom, vedendo in esse chiari elementi di logica funzionale: entrambe le organizzazioni rappresentano una soluzione funzionale ad un particolare ambito di bisogni settoriali caratterizzanti l'Europa del dopoguerra. La stessa

titolari di poteri su quella funzione. Un esempio che vale per tutti è la funzione di controllo sull'attuazione del diritto comunitario, che viene svolta da una rete di rapporti tra le amministrazioni statali e la Commissione. Ciò ha cambiato notevolmente organizzazione e procedure delle amministrazioni statali che sono state automaticamente investite della nuova funzione comunitaria, da nuovi rapporti e procedure, andando così nell'insieme ad integrare un nuovo sistema organizzativo europeo¹. Le collaborazioni centro periferia si sono sviluppate sotto la peculiare guida giuridica della Corte di Giustizia che, in collaborazione con le corti nazionali, è pervenuta ben presto a definire un modello di Amministrazione statale che diviene ufficio responsabile dell'attuazione del diritto comunitario, soggetto di un "ordinamento giuridico di nuovo genere"² verso il quale le Amministrazioni hanno compiti d'integrazione, passando così ad essere soggetti attivi di un altro ordinamento super-statale. Da un quadro di comunità economica relativamente semplice, si passò via, via ad un sistema molto complesso di co-amministrazione in cui era necessario ridefinire giuridicamente tutto il sistema dei rapporti, che inizialmente avveniva tra due ordinamenti giuridici separati e tra soggetti appartenenti senza dubbio all'uno o all'altro ordinamento. La collaborazione tra amministrazioni attraverso la rete cambiava sostanzialmente il sistema dei poteri e delle competenze e poneva anche il problema della disciplina applicabile all'attività delle amministrazioni così operanti. L'esistenza di un vero e proprio diritto amministrativo comunitario fu un tema a lungo trascurato, salvo alcune ipotesi avanzate in ambito CECA, poiché ritenuto irrilevante in ambito comunitario mentre in ambito nazionale veniva autorevolmente negato³ almeno fino alla metà degli anni 80, che la Comunità europea avesse un suo diritto amministrativo.

I primi studi pionieristici sul diritto amministrativo comunitario sono quelli olandesi del '78, poi quelli dei giuspubblicisti italiani degli anni '80⁴, mentre in Germania escono nell'88 autorevoli pubblicazioni in materia. Nel '91 nasce finalmente la Rivista italiana di diritto pubblico comunitario⁵, dopo che studiosi italiani di diritto pubblico¹ avevano denunciato il grave ritardo nella discussione della dimensione amministrativa comunitaria, mentre gli studi giuridici erano rimasti circoscritti ai temi costituzionali, perfezionando le teorie formulate fin

valutazione non sembra valida se riferita ai successivi sviluppi dell'integrazione europea a partire dalla metà degli anni Sessanta.

¹ Chiti, E., *Le Agenzie europee*, Cedam 2002

² Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 15 Luglio 1964, Costa contro Enel; Case 26/62, *Van Gend & Loos* [1963] ECR I judgement of 5 February 1963, at 12.

³ Cfr. la posizione di Giannini riportata in Chiti, op. cit. pag. 16

⁴ Sono gli scritti di Cassese di diritto amministrativo comunitario: *The european administration*, IISA, Bruxelles, 1987

⁵ La Rivista italiana di diritto pubblico comunitario è diretta da Chiti, M.P. e Greco, G., e pubblica subito importanti scritti di diritto amministrativo comunitario.

dal 1922 da Santi Romano² e basate sul “*principio della pluralità degli ordinamenti giuridici*”. Nel campo del diritto internazionale, il nuovo aspetto che assumeva giuridicamente l’attività amministrativa nel contesto dell’azione congiunta dell’applicazione del diritto comunitario, non riceveva attenzione alcuna, a causa dell’interesse specifico del diritto internazionale per lo Stato, nei confronti del quale il ruolo meramente strumentale dell’azione amministrativa era del tutto incapace di far sorgere doveri. Solo recentemente si è formato un quadro dei rapporti tra le amministrazioni, nazionali ed europee, inteso come un complesso di modi di svolgimento di funzioni comunitarie, mentre inizialmente lo schema utilizzato era quello dell’*esercizio indiretto* della funzione amministrativa. Solo nel ’92 una importante ricerca¹ indaga due schemi giuridici di esercizio della funzione amministrativa comunitaria: nel primo la funzione amministrativa comunitaria si realizza con l’*utilizzo* della pubblica amministrazione nazionale preesistente, aggiungendo ad essa nuove finalità; nel secondo schema si assiste allo *svolgimento congiunto* di due attività svolte da due soggetti diversi che interagiscono per realizzare una identica funzione: è lo schema della co-amministrazione. E’ un modello di contitolarità della funzione amministrativa, sulla base di una norma comunitaria che affida determinati obiettivi a organismi di natura mista che, come soluzione stabile, debbono agire necessariamente assieme. Lo schema della co-amministrazione è risultato valido almeno fino al 2002 per descrivere il modo di svolgimento della funzione amministrativa comunitaria. I due livelli di amministrazione si integrano a vicenda configurando nell’azione comune la funzione comunitaria.

Le *forme di integrazione* amministrativa che si sono sviluppate in vario modo con l’evoluzione del diritto comunitario, hanno accentuato il fenomeno di soluzioni amministrative “settoriali” distinte, per risolvere problemi amministrativi diversi in ambiti governativi separati. Tra le forme d’integrazione amministrativa più originali c’è la istituzione, storicamente recente, di uffici europei dotati di personalità giuridica e presenti in tutti e tre i pilastri dell’Unione. La dottrina definisce tali uffici *entificati* (sono stati elencati nel primo paragrafo). Hanno la caratteristica di essere uffici coordinatori, capofila o punto di riferimento di una pluralità di uffici nazionali o europei cooperanti in rete, che svolgono congiuntamente la funzione amministrativa settoriale loro assegnata dalla legislazione comunitaria. La principale funzione svolta dalle agenzie è quella informativa, in taluni casi di controllo tecnico o di indirizzo specialistico; in rari casi di regolamentazione settoriale e aggiudicazione. Tra questi uffici

¹ **Falcon, G.**, Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1991, p. 354; Cfr, Chiti, E., op. citata

² **Santi, R.**, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1945

europei entificati, come si è visto, vi è l'Agazia europea per l'ambiente, una delle più interessanti forme di integrazione amministrativa europea nella materia ambientale. Le Agenzie comunitarie, o di primo pilastro, traggono la loro legittimazione dall'ordinamento giuridico comunitario² e sono soggette alla giurisdizione della Corte di Giustizia delle Comunità europee³, con sede a Lussemburgo, mentre le altre agenzie dell'Unione europea sono il frutto di accordi internazionali conclusi fra gli Stati membri pur nell'ambito particolare e con le forme di cooperazione⁴ previste dal Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht nel '92.

L'assetto organizzativo fra le agenzie dei tre pilastri dell'Unione è simile, sempre basato su un ufficio europeo che coordina una pluralità di uffici periferici, tuttavia le Agenzie di 2° e 3° pilastro sono esterne al diritto comunitario e per esse valgono in generale le forme del diritto diplomatico e le giurisdizioni previste dal diritto internazionale vigente ed inoltre non sono sottoposte all'*acquis communautaire*.

Le agenzie comunitarie rappresentano un compromesso tra la tendenza espansiva dei poteri comunitari e l'esigenza degli Stati membri di continuare ad essere gli esecutori del diritto comunitario. L'attributo della personalità giuridica conferisce loro una certa autonomia dalle Istituzioni comunitarie e le avvicina agli Enti pubblici del diritto nazionale. Sono la tipica espressione del nuovo sistema amministrativo⁵ integrato nel *networking* composto di amministrazioni comunitarie, nazionali e di interfaccia operativa. Il caso più chiaro di questo nuovo sistema amministrativo è l'Agazia europea dell'Ambiente e la rete Eionet con le sotto articolazioni che approfondirò nei prossimi paragrafi.

1.2.1 Le ragioni storico istituzionali del fenomeno delle agenzie

Le diverse discipline settoriali delle funzioni amministrative svolte dalle Agenzie sono state confrontate e analizzate⁶ dagli studiosi di diritto amministrativo, allo scopo di metterne in evidenza i tratti comuni. Sinteticamente, questi studi affermano che sono state trovate delle somiglianze fra i modi di esercizio delle pubbliche funzioni svolte entro la comunità attraverso

¹ **Franchini,C.**, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori d'interesse comunitario*, Cedam, 1992

² **CGCE**, sentenze: *Costa contro Enel*, Case 26/62; *Van Gend & Loos* sentenza 12/63. L'ordinamento giuridico comunitario trae la sua legittimazione dal Trattato di Roma del 1957.

³ Trattato CE, Articolo 220: La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado assicurano, nell'ambito delle rispettive competenze, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente trattato. [...]

⁴ Trattato sull'Unione europea, TITOLO VII, DISPOSIZIONI SU UNA COOPERAZIONE RAFFORZATA, Articolo 43
Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata possono far ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dal presente trattato e dal trattato che istituisce la Comunità europea [...]

⁵ **Chiti, M.P.**, op. cit. p.322

⁶ **Chiti,E.**, op.cit.

le Agenzie. Tali affinità si ritiene convergano verso un modello nuovo di esercizio congiunto delle pubbliche funzioni. Sono stati presi in considerazione vari tipi di agenzie ed il rilievo evidente è che si tratta, in tutti i casi studiati, di un tentativo di razionalizzare al livello comunitario la materia di cui si occupano. Le ragioni istituzionali che hanno portato all'organizzazione comunitaria di questi uffici sono tuttavia più complesse della semplice razionalizzazione delle materie settoriali.

Salvo alcuni casi "pilota" (riportati nel primo paragrafo) il periodo in cui si sviluppa massicciamente il fenomeno *agenzie indipendenti* è la prima metà degli anni 90.

Come ricordato, il Trattato di Roma arrivava a stabilire l'armonizzazione delle legislazioni, *funzionale* all'instaurazione di un mercato comune, mentre l'esecuzione delle politiche era indiretta e lasciata alle amministrazioni statali, salvo i casi che il Trattato espressamente riservava alla Commissione. D'altra parte il controllo degli Stati c'era anche nella fase ascendente della formazione delle politiche, così come l'adozione delle decisioni che avveniva nella sede intergovernativa, il Consiglio dei ministri. Gli Stati membri erano stati ben attenti a limitare l'azione sovranazionale a quelle sole materie nelle quali avevano ceduto la loro sovranità, mantenendola per il resto gelosamente intatta, secondo il principio della competenze limitate e di attribuzione ¹ (*competences d'attribution*). A tale modello corrispondeva d'altra parte l'attribuzione di ridotte risorse finanziarie per la funzione amministrativa della Commissione.

Il modello poneva dei limiti di lentezza nel processo di avvicinamento dei sistemi giuridici e degli stessi mercati, poca flessibilità a causa delle direttive di dettaglio usate dalla Commissione come sistema per compensare la carenza di potere legislativo, ed un problema generale di effettività del processo di armonizzazione a causa del conflitto tra esigenze di uniformità del mercato comune e timore degli Stati membri di perdere sovranità e controllo. Nel momento in cui la Comunità fosse stata in grado di coordinare i processi di adattamento alla normativa comune e quindi di garantire uno sviluppo armonioso del mercato, avrebbe governato la fase del recepimento interno del diritto comunitario favorendo l'attività delle pubbliche amministrazioni e il ruolo di garanzia nell'applicazione del diritto svolto dai giudici nazionali. Tuttavia questo ruolo di governo era ostacolato dalla volontà degli Stati di essere loro a controllare il sistema comunitario a cui avevano dato vita col Trattato. Nell'86 il problema si aggrava quando l'Atto Unico prevede di completare il mercato interno ² preceduto dalle nuove linee interpretative della Corte di giustizia in materia di libertà di circolazione

¹ Trattato CE art. 5 c.1

² COM 85/310

delle merci, volte ad eliminare gli atteggiamenti protezionistici ¹ residui. Le tecniche dell'armonizzazione minima, del mutuo riconoscimento delle legislazioni sui prodotti di mercato e l'introduzione degli standard, dimostravano la necessità di migliorare il processo d'integrazione di mercato. Infatti, dopo l'86 aumenta la regolazione in vista del completamento del mercato interno ma le molte sentenze di condanna della Corte di giustizia per mancato recepimento di direttive da parte degli Stati¹, suggerivano che l'aumento di regolazione non era gestibile con un semplice sistema amministrativo decentrato.

Nel '91 la Commissione, DG ambiente, sollecitata dal Consiglio ad avanzare proposte per l'attuazione delle politiche ambientali, propone una serie di misure per assicurare l'effettività della normativa. In questo periodo la Commissione studia varie soluzioni atte ad assicurare l'effettività del diritto comunitario, fra le quali la strategia della negoziazione del suo potere di vigilanza (art. 226 ex 169, TCE), e del potenziale ricorso davanti alla Corte di Giustizia, come potere di esortazione verso le amministrazioni nazionali inadempienti.

Un altro strumento utilizzato per rendere effettiva la marcia di adeguamento degli Stati membri e accelerare il completamento del mercato interno, fu il maggiore utilizzo di atti di *soft law*, come decisioni, comunicazioni e pareri con i quali la Commissione circoscrive una disputa e definisce un'agenda negoziale per risolverla. Tali atti pur non vincolanti giuridicamente, producono effetti concreti.

Un altro strumento per assicurare l'effettività del diritto erano le riforme strutturali dei sistemi economici e politici nazionali, con le quali gli Stati seguivano indicazioni della Commissione finalizzate a rendere le amministrazioni interne funzionali al mercato comune.

Questo lavoro della Commissione per elevare la forza del diritto comune, richiedeva linee di azione molto complesse per tentare di sfuggire i diretti controlli degli Stati e tale complessità

¹ CGCE, *Sentenza 2006-09-28, Ahokainen e Leppik*, Libera circolazione delle merci causa C-434/04. La Corte richiama qui, come in ogni sentenza riguardante la libera circolazione delle merci, le sentenze storiche Dassonville, Burmanier, Cassis de Dijon, Keck. Afferma la Corte: << _ Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari dev'essere considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e, a tale titolo, è vietata dall'art. 28 CE (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5; 19 giugno 2003, causa C-420/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6445, punto 25, e 26 maggio 2005, causa C-20/03, Burmanjer e a., Racc. pag. I-4133, punto 23). Anche normative applicabili indistintamente a prodotti nazionali e a prodotti importati, in cui l'applicazione ai prodotti importati è suscettibile di diminuire il loro volume di vendite, costituiscono in via di principio misure di effetto equivalente vietate dall'art. 28 CE (v., segnatamente, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649).

_ La Corte ha però precisato che disposizioni nazionali che limitano o vietano determinate modalità di vendita che, da un lato, si applicano a tutti gli operatori interessati che esercitano la loro attività nel territorio nazionale e, dall'altro, incidono allo stesso modo, in diritto come in fatto, sulla commercializzazione dei prodotti nazionali e di quelli provenienti da altri Stati membri non sono tali da ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio tra gli Stati membri nel senso della giurisprudenza inaugurata dalla citata sentenza Dassonville (v., in tal senso, sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097, punto 16). >>

impediva l'estensione in ogni settore delle azioni necessarie a controllare che l'attività amministrativa nazionale fosse quella richiesta dalle norme comunitarie. Né era pensabile nei primi anni '90 aumentare il potere esecutivo diretto della Commissione, che in fondo sarebbe stata la soluzione più semplice, data la disponibilità limitata delle risorse, personale e bilancio, che sarebbe stato possibile destinare ad una nuova amministrazione centralizzata della comunità. Blumann ed Ehlermann ¹ affermano che la Commissione esce indebolita dal Trattato sull'Unione del '92, il quale affermava i principi di sussidiarietà e della struttura a tre pilastri che, letti congiuntamente, suggerivano la volontà degli Stati a dimensionare rigidamente l'espansione dei poteri comunitari, per mantenere inalterato l'equilibrio dei poteri sovrani fin lì raggiunto. Metclafe parla di deficit esecutivo irrisolvibile in quegli anni, data la solidità del principio dell'amministrazione decentrata.

Una risposta alla necessità di colmare questo deficit e migliorare l'effettività della normativa europea, fu l'adozione di discipline settoriali nuove in ambito comunitario e l'allestimento di nuove forme di amministrazione congiunta controllate da un ufficio comunitario. In settori come l'ambiente c'era l'esigenza urgente di centralizzare l'amministrazione e l'impossibilità di farlo con le risorse disponibili, per cui non rimaneva che rafforzare la cooperazione e l'integrazione tra apparati pubblici e comunità, per ottenere un'azione amministrativa coordinata senza alterare l'equilibrio dei poteri Stati – Comunità.

La normativa settoriale che istituiva un nuovo ufficio indipendente per le politiche ambientali, con compiti di coordinamento tecnico degli uffici nazionali, raccolta e fornitura di informazioni ambientali, era uno strumento che risolveva i problemi di preparazione delle politiche settoriali comunitarie senza togliere potere in materia agli Stati membri.

Le funzioni vengono quindi razionalizzate con una disciplina comunitaria che però non deve toccare i poteri pubblici nazionali già esistenti e perciò tale funzione viene ripartita tra gli uffici "aventi titolo"; viene poi creato un semplice ufficio di coordinamento titolare di attribuzioni specifiche verso le istituzioni comunitarie ed i cittadini europei che, per tanto, diventa il centro di un'amministrazione comunitaria mista. L'attribuzione della personalità giuridica all'ufficio centrale la configura come un'agenzia esterna alla struttura amministrativa comunitaria e quindi un decentramento delle competenze e non la centralizzazione temuta dagli Stati membri.

Il Parlamento europeo ha sostenuto la necessità di affidare all'Agenzia per l'ambiente compiti rilevanti oltre alla fornitura di informazioni ambientali di qualità, quali compiti di controllo

¹ Il Trattato di Maastricht conferirà alla Corte di Giustizia il potere di sanzionare gli Stati membri che, condannati per inadempienza anche più volte, non si conformavano comunque alle direttive.

dell'attuazione del diritto comunitario ambientale. Le richieste del Parlamento non sono state accolte ma l'art. 20 del Regolamento istitutivo dell'Agenzia dispone che entro 2 anni il Consiglio, nel rispetto delle procedure di consultazione, decida su ulteriori compiti di controllo del rispetto dell'ambiente da affidare all'Agenzia oltre che su altri incarichi riguardanti l'etichettatura e le nuove tecnologie ecologiche. Tali reticenze e cautele degli Stati nell'affidare compiti rilevanti all'Agenzia, dimostrano il loro atteggiamento sospettoso verso la costruzioni di funzioni amministrative comunitarie.

In definitiva l'Agenzia è *un compromesso* tra la necessità di conservare il principio dell'esecuzione indiretta, su cui si è basata a lungo la funzione amministrativa comunitaria, e la necessità di colmare il deficit amministrativo comunitario senza però rafforzare i poteri della Commissione. Su questo compromesso, importanti studiosi di altri ordinamenti come M. Shapiro, affermano che “le agenzie indipendenti UE sono, molto più che in america, una materia di separazione di poteri indipendenti e molto meno una materia di indipendenza di normali politiche.”².

1.2.2 Caratteri comuni e distintivi dalle altre agenzie indipendenti europee

I modelli di Agenzia hanno diversa specificità ma sembrano raggruppabili in alcuni prototipi di regime giuridico corrispondenti a diverse partizione delle funzioni amministrative per livelli di governo (comunitario, nazionale, pubblico, privato) e per diversa modalità operativa (coordinamento, competenze esclusive o condivise, gerarchizzazione); il legislatore comunitario adatta questi regimi ideal-tipici alle esigenze della materia. Si tratta comunque di modelli volti alla razionalizzazione della materia di volta in volta considerata.

Per quanto riguarda l'Agenzia europea per l'ambiente, il legislatore comunitario ha certamente proceduto a razionalizzare la funzione, dopo che è divenuta comunitaria, prevedendo un regime giuridico che riserva al livello comunitario solo un numero limitato di compiti o attività che prima erano svolti dalle amministrazioni nazionali in modo non coordinato. Questo aspetto organizzativo è ovviamente il primo e quello più rilevante nello studio dell'Agenzia.

La disciplina operativa di integrazione e coordinamento dei diversi uffici nazionali, tipica del settore ambientale e di altri, è quella basata sui sistemi informativi, dove il sistema informativo rappresenta la vera funzione amministrativa comunitaria, la quale permette l'integrazione a livello europeo di una funzione amministrativa precedentemente solo nazionale e non coordinata.

¹ Cfr. **Chiti,E.**, op.cit. p. 55

² Cfr. **Chiti,E.**, op.cit. nota 119

Ciò comporta la riorganizzazione degli uffici nazionali e la definizione di uffici comunitari responsabili della funzione oggetto della nuova disciplina.

Nel caso ambientale, a differenza delle altre Agenzie, il policentrismo (o decentramento apparente della funzione) e la differente organizzazione degli uffici è molto accentuata, a causa del fatto che alcune funzioni nella materia ambientale ora di competenza comunitaria, erano prima svolte da autorità nazionali.

Il fenomeno organizzativo del network è tipico di alcune nuove funzioni amministrative comunitarie, fra cui molte agenzie, ed è chiaramente previsto per l'Agenzia ambientale nell'art. 4 del Regolamento CEE 1210/90, il quale dispone l'istituzione della rete d'informazione EIONET, sotto il coordinamento dell'Agenzia. Nei considerando, il Regolamento 1204/90 prende atto di un dato dinamico a cui non è ragionevole sfuggire: i dati ambientali raccolti a livello europeo sono quelli degli Stati membri e, una volta elaborati, sono destinati a fornire informazioni oggettive anche agli stessi Stati; inoltre prende atto dell'esistenza di organismi nazionali che danno già questa informazione. Partendo da ciò considera quindi che occorre istituire una rete informativa coordinata dall'Agenzia. Alla rete partecipano autorità ambientali nazionali preesistenti, le quali costituiranno nella nuova rete dei "punti focali" incaricati di coordinare e inviare all'Agenzia l'informazione nazionale raccolta dalle istituzioni scientifiche. Per lo svolgimento del programma di lavoro (pianificato dall'Agenzia ogni cinque anni) gli Stati possono individuare delle *task forces* che poi vengono designati dall'Agenzia quali "centri operativi tematici" e partecipano alla rete EIONET per lo svolgimento del compito specifico.

Il fenomeno complessivo della rete, che vede organismi nazionali e sovranazionali, pubblici o privati, operare in modo funzionalmente complementare alla realizzazione di un obiettivo comunitario è riassunto nella nozione politologica di *network*, relativamente nuova ed ancora giuridicamente indefinita¹.

La nozione chiarisce il carattere soggettivo plurale, a regime misto e policentrico di queste nuove organizzazioni, dove la funzione pubblica è esercitata congiuntamente e nelle quali la composizione può variare molto. Nel caso ambientale il numero dei componenti EIONET è altissimo; la natura dei soggetti è generalmente nazionale, pubblica e tecnico-scientifica; il titolo di partecipazione è misto, derivando dal Regolamento 1210/90 e dalle legislazioni nazionali.

La cooperazione avviene tra poteri sostanzialmente indipendenti, quindi è paritaria e di conseguenza scarsamente istituzionalizzata, è ciò è una tendenza comune dei sistemi di

network, i quali tendono a evolversi verso forme di crescente interdipendenza dove l'area funzionale dominante tende a diventare un continuum tecnico – burocratico, cioè una fusione in rete degli uffici cooperanti.

La struttura ontologicamente settoriale della rete, quando è utilizzata come sistema organizzativo misto di istituzioni eterogenee cooperanti, accentua il fenomeno del sezionalismo² cioè la formazione di un governo di settore che si determina già qualora più soggetti istituzionali comincino a cooperare. Tale formazione tende a dar vita a *poteri indipendenti* sotto il profilo amministrativo, rispetto ai livelli di governo nazionale e comunitario ed inoltre accentua la diversificazione tra i settori e favorisce l'allontanamento dall'ambito statale degli uffici nazionali i quali tendono ad aggregarsi a livello sovranazionale con i loro omologhi per competenza specialistica.

L'Agenzia europea per l'ambiente è l'ufficio europeo dotato di personalità giuridica, tributario dei compiti più significativi entro lo svolgimento integrato nel network della funzione ambientale comunitaria.

La scelta di attribuire la personalità giuridica a questo ufficio, definito dal Regolamento 1210/90 come Agenzia dotata della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dagli ordinamenti nazionali, deriva da circostanze collegate alla volontà di formazione della funzione comunitaria e non agli obiettivi da perseguire. Infatti un'Agenzia per l'ambiente a livello europeo è stata fortemente voluta dai ministri nazionali, e sostenuta dalla Commissione e dal Parlamento.

L'attribuzione di un'ampia capacità giuridica porta la dottrina³ a ritenere l'Agenzia una autorità indipendente completamente svincolata dalle Istituzioni comunitarie per l'esercizio della funzione attribuitale anche finanziariamente, in particolare dalla Commissione, caratteristiche che la differenziano da altri uffici comunitari come ad es. Eurostat. Va anche ricordato che la personalità giuridica è data all'Agenzia in senso stretto e non all'intera rete dei rapporti organizzativi. Certamente, non si parla di un grado d'indipendenza come quello delle agenzie amministrative americane, le quali sono caratterizzate per essere addirittura svincolate dal controllo degli altri due poteri pubblici, quelli legislativo e giudiziario⁴.

Un secondo importante aspetto è quello dei componenti interni dell'Agenzia (ad es. direttore, consiglio d'amministrazione, comitato scientifico), i quali sono designati dai governi e dalle

¹ Cfr. **Chiti, E.**, op. cit. p. 39

² Il termine è attribuito a Cassese, in **Chiti, E.**, op. cit. p. 40

³ Cfr. **Chiti, E.**, op. cit. p. 41. L'A. attribuisce l'affermazione dell'alto grado di autonomia dell'EEA a Cassese, Franchini, Bartole.

⁴ **Shapiro M.**, "Agenzie indipendenti: Stati Uniti e Unione Europea", Dir. pubbl., 1996, n.3

istituzioni europee. Ciò si ritiene abbia implicazioni sotto diversi aspetti: a livello sociologico (coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* coinvolti nel processo decisionale); organizzativo (l'ufficio comunitario diventa centro di una pluralità di azioni amministrative); infine giuridico (la designazione configura un rapporto giuridicamente rilevante tra membri interni all'Agenzia e Agenzia stessa, rapporto che verrà approfondito in seguito per le sue implicazioni sugli atti dell'Agenzia).

Un terzo e ultimo aspetto dell'Agenzia (vista nel processo di razionalizzazione della nuova funzione amministrativa a livello europeo) è quello delle attribuzioni ad essa conferite, sintetizzabili nell'attività informativa proveniente dall'elaborazione (preceduta dalla raccolta) dei dati ambientali verso i *policy maker* europei, i vari interlocutori istituzionali nazionali ed i cittadini. Sono attribuzioni che configurano una indipendenza piuttosto ristretta (paragonata a quella delle *Agencies* statunitensi), limitata all'aspetto tecnico - organizzativo interno e al coordinamento degli esperti e delle istituzioni che formano la rete amministrativa EIONET. L'Agenzia per l'ambiente è un tipico esempio di ufficio entificato riferibile al *genus* "agenzie di informazione", secondo la terminologia comunitaria, il cui compito essenziale è il coordinamento degli altri uffici ambientali appartenenti alla rete EIONET e l'informazione alle istituzioni e al pubblico. Le informazioni ricevono, dal Regolamento istitutivo dell'ufficio, la qualificazione di attendibili, obbiettive e comparabili. L'agenzia le destina a tutti i soggetti coinvolti nella elaborazione ed approvazione delle politiche ambientali e, a sua volta, valuta le proposte legislative. Infine l'Agenzia pubblica ogni tre anni una relazione sullo stato dell'ambiente e coopera nei programmi esterni della comunità.

Uno dei problemi indotti da questo modello di funzione amministrativa "parcellizzata" è proprio quello del coordinamento. Fra gli strumenti di coordinamento previsti dalla normativa riguardante l'Agenzia per l'ambiente, vi è la rete EIONET che non è limitata, come altre reti organizzative di uffici, a relazioni procedurali che nascono dallo stesso procedimento amministrativo ma dispone di un *network* informatico complesso cui fanno capo tutti i soggetti amministrativi e scientifici nazionali ed europei impegnati nell'amministrazione dell'ambiente.

1.2.3 Problemi giuridici della agencification

Da un punto di vista giuridico il fenomeno delle agenzie a prima vista potrebbe sembrare di scarsa importanza e riconducibile ad una forma di integrazione amministrativa preesistente. In

realtà è considerato un uno sviluppo considerevole ed originale¹ dell'ordinamento giuridico comunitario, meritevole di indagine. Le agenzie e gli altri organismi di diritto europeo che si collocano fuori della diretta amministrazione comunitaria sono stati considerati dalla dottrina un fenomeno rilevante², oggetto di un vivace dibattito sul tema della legittimità della delegazione di poteri ad organismi non previsti dai trattati. Le disposizioni dei trattati disciplinano le Istituzioni europee; in particolare gli artt.7 e 8 TCE elencano i vari organismi comunitari ed affidano loro l'esecuzione dei compiti secondo il principio di attribuzione. Parte della dottrina ha interpretato la disciplina dei trattati rigidamente, secondo il principio delle competenze speciali o enumerate, mentre la dottrina maggioritaria ha evidenziato l'impostazione funzionalista del sistema comunitario ed i suoi tratti evolutivi.

Secondo la giurisprudenza originaria della Corte di Giustizia³, le disposizioni dei trattati che attribuiscono determinati poteri alla Comunità, possono costituire una base giuridica per l'istituzione di organismi dotati di personalità giuridica a condizione che ciò si renda necessario per raggiungere gli obiettivi indicati dai trattati stessi e che i compiti delegati alle nuove istituzioni abbiano carattere tecnico e non comportino un reale margine di apprezzamento discrezionale. La stessa giurisprudenza conferma che in diritto comunitario le deleghe dei poteri di esecuzione sono legittime a condizione che un testo giuridico non le proibisca formalmente. Secondo la Corte di allora, la costituzione di soggetti giuridici non previsti dai trattati era possibile solo a condizione che non fosse messo in discussione l'equilibrio istituzionale e che l'esercizio dei poteri delegati fosse controllato alla luce di criteri oggettivi stabiliti dall'Istituzione delegante. I limiti e le condizioni poste dalla Corte negli anni '50 consideravano eccezionale l'utilizzo di organismi non previsti dai trattati mentre la tendenza espansiva dell'ordinamento comunitario portò poi a considerare rilevanti altre norme del Trattato CE, come l'art.234 (sulle competenze della Corte di Giustizia a interpretare gli statuti dei nuovi organismi comunitari). L'interpretazione rigida dei trattati apparve sempre più estranea al carattere incrementale della integrazione europea, e fu rilevato che nello stesso preambolo del Trattato di Roma si parla di tappe per ulteriori evoluzioni, e non di esiti consolidati. Tali tappe potevano essere segnate da sviluppi come il fenomeno delle agenzie, che certamente non erano in contrasto con il diritto comunitario.

Il problema della base giuridica dei nuovi organismi è ancora aperto⁴; spesso è stato invocato l'art.95 TCE che la Corte di Giustizia¹ nel 1995 ha ritenuto idonea base giuridica per la

¹ Cfr. **Chiti, E.**, op.cit.

² **Chiti, M.P.**, op.cit. p. 323

³ **CGCE**, Sentenza del 13.6.1958, *Meroni c. Alta Autorità*, cause 9 e 10/56

⁴ **Chiti, M.P.**, op. cit., p.325

costituzione di organismi nazionali di controllo. Il caso Meroni si riferiva a tempi nei quali l'attenzione era rivolta ai delicati equilibri istituzionali; la questione delle agenzie va letta nel quadro delle profonde evoluzioni del sistema istituzionale comunitario, segnato da una espansione delle funzioni e dall'ampliarsi dei modi di esecuzione del diritto. Questa evoluzione coinvolge direttamente la pubblica amministrazione e le agenzie rappresentano un momento di congiunzione tra i due sistemi amministrativi comunitario e degli Stati membri, evidenziando un carattere comune e valorizzando una forma di cooperazione diversa dal centralismo statalista e che riveste il carattere policentrico del *networking*.

Il punto relativo ai compiti delegati è stato chiarito dalla Commissione nel Libro Bianco del 2001 sulla *governance* europea², che pone dei limiti al potere dei nuovi istituti, affermando che non possono essere istituiti enti capaci di adottare misure di regolamentazione generale, oppure di svolgere compiti che il Trattato ha attribuito alla Commissione, oppure compiti che richiedano valutazioni politiche e tecniche complesse. Entro i limiti detti, il principio stabilito dalla Corte ha consentito nell'ultimo decennio del XX secolo l'istituzione di numerosissime agenzie europee.

Spesso il fenomeno della istituzione delle agenzie è stato interpretato come un'ipotesi di decentramento cogliendo l'aspetto che esso è avvenuto in un arco di tempo abbastanza delimitato e che può essere visto come una devoluzione di compiti della Commissione ad uffici dotati di un certo grado di indipendenza.

Questa analisi non corrisponde tuttavia al diritto positivo, perché non si tratta di enti meramente esecutori di compiti spettanti in precedenza alla Commissione ma, in alcuni casi, della completa ricostruzione di una funzione amministrativa che in precedenza neppure c'era e questo è proprio il caso dell'Agenzia per l'ambiente, che partecipa anche alla fase ascendente del processo politico comunitario riguardante l'ambiente. L'elemento che più di tutti permette di cogliere la novità è l'organizzazione di una rete, nel caso la rete ambientale EIONET, che è preposta complessivamente allo svolgimento della funzione informativa, dove l'Agenzia per l'ambiente rappresenta solo un tratto caratterizzante.

Dunque, vi è un insieme complesso di elementi che deve essere considerato attorno al fenomeno della *agencification* per l'ambiente: la scelta di adozione da parte della Comunità di una funzione amministrativa ambientale; la sua configurazione come disciplina di settore separata dall'autorità della Commissione; la scelta di razionalizzare la funzione come rete di

¹ CGCE, sentenza 9.8.1994, causa C-359/92

² COM (2001) 428, pp.25,26

uffici eterogenei preesistenti ma sconnessi; la decisione di creare una persona giuridica responsabile del coordinamento, l'EEA.

L'Agenzia per l'ambiente condivide con tutte le altre agenzie comunitarie alcune caratteristiche come il *profilo funzionale* (la funzione informativa) e il *profilo strutturale* (la struttura di rete) mentre cambiano molto gli elementi della finanza e del personale.

La struttura della rete funzionalmente è l'insieme delle attività finalizzate a raccogliere e fornire l'informazione ambientale; strutturalmente è l'insieme degli uffici eterogenei componenti il sistema amministrativo ambientale. Le discipline di procedimento amministrativo prevedono una serie di relazioni tra i vari uffici strutturate in modo da configurare questa pluralità come un'unica amministrazione funzionalmente integrata. Quindi la *struttura* è data dall'organizzazione delle relazioni di rete mentre la *funzione* amministrativa è data dall'integrazione delle singole funzioni informative dei vari uffici strutturati in rete. Esiste quindi un duplice profilo unitario, strutturale e funzionale, dell'Agenzia europea dell'ambiente, internamente articolato in uffici territorialmente separati e aventi competenze diverse. La ripartizione delle competenze segue generalmente la logica territoriale per la quale agli uffici di carattere europeo spettano i compiti sopranazionali mentre le amministrazioni nazionali svolgono attività attinenti agli aspetti locali. Tuttavia sempre le decisioni più importanti dell'Agenzia sono prese con il concorso di tutti, così che diviene fondamentale l'attività di coordinamento e a tale scopo sono istituiti uffici misti che funzionano da interfacce centro – periferia. Il centro dell'organizzazione è l'ufficio entificato. I titolari dell'ufficio principale (Consiglio di amministrazione e Presidente) sono *designati* dalle istituzioni comunitarie o dai governi degli Stati membri e possono essere funzionari in servizio oppure esperti esterni di comprovata fama; la modalità della designazione sarebbe volta a garantire la rappresentanza degli interessi.

Non è chiaro quale sia la natura giuridica del *collegamento* tra l'istituzione rete, cui la funzione amministrativa ambientale è attribuita, e l'ente comunitario di coordinamento, l'Agenzia. Ciò rende incerto se si tratti di un ente decentrato o integrato. Le attribuzioni conferite all'ente comunitario, l'Agenzia, sono quelle del coordinamento e della gestione diretta del servizio informativo; ciò configura l'ente come un apparato amministrativo altamente specializzato, responsabile della gestione di un servizio previsto da norme comunitarie ambientali, dotato di una propria autonomia finanziaria, e queste caratteristiche configurano l'Agenzia come un ente dotato di una certa indipendenza rispetto alla Commissione, dato che i compiti sono attribuiti sia per ragioni tecniche che per opportunità

politica. Tuttavia l'indipendenza è relativa dato che l'attività ambientale non è attribuita *in toto* all'ente comunitario ma è distribuita a tutta la rete organizzativa.

Le ipotesi sono quella della auto-amministrazione dei governi e della comunità attraverso la designazione degli esperti; oppure quella della rappresentatività (una rappresentanza in tono minore) delle istituzioni designanti.

Rimane quindi da chiarire la posizione giuridica dell'Agenzia, confusa nell'ambiguità del gioco decentramento – integrazione: decentramento dove l'ente svolge servizi a contenuto tecnico senza l'intervento della Commissione ed è investito della personalità giuridica; integrazione a causa delle peculiarità di una funzione collettiva attribuita alla rete e per il fatto che altri uffici della rete sono a designazione statale. Inoltre sono previste espressamente attività di cooperazione secondo una logica di centralizzazione. Il modello è complesso ma la funzione amministrativa sembra sbilanciata verso una centralizzazione comunitaria, sia pure distribuita tra uffici nazionali e misti in una struttura integrata.

Alcuni autori osservano che l'ipotesi di esercizio congiunto della funzione, ha requisiti di forma ed effetti giuridici stabiliti dal legislatore comunitario e tecnicamente mirati alla interdipendenza dei vari uffici, in un modo simile a quanto avviene nei rapporti Stato – regioni nell'esperienza nazionale¹.

Si può pensare che l'esercizio comunitario di una funzione amministrativa ambientale sia realizzato con la attribuzione stessa all'Agenzia di compiti di coordinamento, programmazione e relazione triennale.

Sul tema, la dottrina riferisce che i tratti comuni alle altre agenzie comunitarie² istituite nello stesso periodo, porterebbero a pensare che siamo di fronte alla tendenziale affermazione di un nuovo e complesso modello amministrativo comunitario, ancora in via di formazione, ispirato all'esercizio comune di una funzione comunitaria, dotato di una organizzazione e di procedure tipiche, diverse dai modelli di amministrazione decentrata e di co-amministrazione.

I caratteri di tecnicità e autonomia delle agenzie, sono stati studiati a fondo dal diritto amministrativo nazionale, come caratteri distintivi peculiari del fenomeno delle agenzie. Gli studiosi hanno concentrato l'attenzione su tali aspetti organizzativi che valgono a meglio specificare le caratteristiche delle agenzie e a conferire loro una maggiore concretezza, abbandonando tradizionali categorie concettuali come il riferimento esclusivo alla generica nozione di ente pubblico.

¹ Cfr. **Chiti, E.**, op.cit. L'A. riferisce l'opinione a Pastori, Desideri e Vespertini.

² Cfr. **Chiti, E.**, op.cit.

Nel caso delle agenzie comunitarie, il carattere tecnico delle funzioni svolte si riferisce allo svolgimento di attività di raccolta ed elaborazione dei dati e delle informazioni, con la conseguente messa a disposizione della Commissione e di altre istituzioni comunitarie, allo scopo di ottenere una completa informazione a livello comunitario in merito alle posizioni nazionali, e per un contemperamento degli interessi particolari, che possono variare a seconda del territorio: si tratta pertanto di compiti che comportano uno scarso se non inesistente margine di scelta e quindi poca influenza politica nonostante la stretta connessione, evidenziata dalla dottrina, tra informazione e potere politico. Alcune agenzie europee svolgono bensì funzioni che implicano l'adozione di provvedimenti ma il cui contenuto è comunque condizionato da informazioni tecniche¹.

Si ricorda anche che l'istituzione di nuove funzioni amministrative era funzionale all'obiettivo storico politico del mercato unico e che le caratteristiche degli uffici cui tali funzioni venivano attribuite, sono state fortemente condizionate dalla considerazione (già evidenziata nei paragrafi precedenti), che la creazione di agenzie europee era un mezzo per espandere l'area di intervento dell'Unione Europea senza sovraccaricare la Commissione, già esposta a forti critiche da più parti anche per le sue gravi carenze nella fase attuativa della legislazione comunitaria². Le considerazioni dottrinali sul grado di autonomia e indipendenza delle agenzie sono molte e tendono a sviluppare il modello che le considerava semplicemente come uffici rispondenti ad una strategia di decentramento di funzioni e compiti amministrativi volta però a mantenere una forma di controllo centralizzato. L'autonomia, nel caso europeo non va intesa nell'accezione tradizionale, ossia come sfuggente dal rapporto gerarchico con altre istituzioni ma va inquadrata nell'ambito di un ordinamento di carattere reticolare, in cui ciascun soggetto istituzionale entra autonomamente in relazione con altri, una rete – non una gerarchia – dominata da elevata fluidità dei processi decisionali.

A questo riguardo Kreher e Martines individuano nella creazione delle agenzie una tipica manifestazione del *multibureaucratic decision-making process*, connotato appunto dalla

¹ Sembra quindi trattarsi di funzioni dalla portata piuttosto modesta, che almeno tendenzialmente escludono l'esercizio di poteri discrezionali; a questo riguardo si richiama in genere la c.d. sentenza Meroni (1958), con il quale la Corte di giustizia sancì che il diritto comunitario non consente la delega di poteri discrezionali ad organi non istituiti dal Trattato.

² Una dottrina (Dehousse) sostiene che l'obiettivo dell'uniformità di attuazione che è indispensabile per il funzionamento di un mercato unico può essere raggiunto in vari modi: tramite l'opzione legislativa, con cui vengono indicate nel dettaglio le modalità di applicazione, da parte delle autorità nazionali, delle norme elaborate a livello comunitario; mediante il rafforzamento dei poteri di esecuzione e di controllo delle istituzioni europee; ovvero (e questa è la soluzione seguita con la creazione delle agenzie), istituendo organismi atti a far funzionare i plessi amministrativi nazionali che abbiano un qualche ruolo nell'attuazione delle politiche comunitarie (promuovendo, tra l'altro, anche l'interazione tra tutti i soggetti, non solo pubblici e governativi, ma altresì privati, che operino in un determinato settore).

pluralità dei soggetti entranti a far parte del processo decisionale. M.P. Chiti¹ e C. Franchini², sottolineano che l'ordinamento comunitario presenta notevoli tratti di novità, perché l'esigenza di un'integrazione delle competenze prevale sulla necessità di una netta ripartizione delle stesse. Ciò comporta, secondo tale dottrina, l'attenuazione di una rigida distinzione tra i livelli comunitario e nazionale e di conseguenza, nel quadro dell'integrazione, le agenzie svolgono una funzione, importante e sconosciuta nell'ambito nazionale, di raccordo e di collegamento anche tra gli organi comunitari e quelli nazionali, cercando anche di colmare le deficienze della Commissione e delle amministrazioni degli Stati membri nell'armonizzazione delle disposizioni interne e nell'esecuzione degli atti comunitari.

1.3 I rapporti fra EEA ed i Sistemi Nazionali delle Agenzie ambientali

Nei paragrafi che completano il capitolo, mi prefiggo di ampliare il quadro della funzione informativa ambientale europea esaminando le agenzie nazionali e delineando il sistema generale dei collegamenti tra EEA e le Agenzie degli Stati membri entro la rete di co-amministrazione informativa. Va fatta una breve premessa riguardante l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa comunitaria: l'affermarsi del fenomeno delle agenzie europee ha avuto una notevole influenza anche sull'organizzazione amministrativa nazionale, che è stata direttamente coinvolta dalle nuove figure organizzative di rete e dai nuovi procedimenti di co-amministrazione, a cui ha dovuto necessariamente adeguarsi.

La dinamica dell'integrazione delle funzioni amministrative nazionale e comunitaria, ha determinato il superamento della distinzione dottrinale tra esecuzione diretta ed indiretta del diritto comunitario. Le principali riforme delle amministrazioni statali hanno riguardato l'apparato dello Stato, gli enti pubblici e le regioni, determinando la soppressione, la riforma o la creazione di nuovi organismi pubblici, fra cui agenzie nazionali.

L'influsso del diritto comunitario è stato diretto, quando regolamenti o direttive hanno obbligato gli Stati membri ad attuare provvedimenti di modifica, creazione o eliminazione degli organismi esistenti quando incompatibili col diritto comunitario; o indiretto, quando vi è stato un adeguamento spontaneo delle strutture amministrative statali onde meglio realizzare le politiche comunitarie. La dottrina amministrativa³ cita molti esempi di agenzie ed autorità pubbliche nazionali istituite o modificate in adeguamento al diritto comunitario. Le agenzie

¹ Chiti, M.P., "L'organizzazione amministrativa", in Chiti, M.P. e Greco, G. (a cura di) "Trattato di diritto amministrativo europeo", Giuffrè, 1997

² Franchini, C., "Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali", Riv.It.dir.pubbl.com., 1997, p.15ss.

³ Chiti, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Cedam, 2005, p.331

nazionali per l'ambiente, nate in Italia proprio nello stesso periodo in veniva istituita l'Agenzia europea e poi modificate varie volte fino alla recentissima riforma del 3 Ottobre di quest'anno, verranno esaminate nei prossimi paragrafi.

Nella già citata sentenza 359/92, la Corte di Giustizia ha ritenuto esistente nei trattati comunitari la base giuridica che giustifica l'adozione di direttive comunitarie capaci di obbligare gli Stati membri ad istituire nuove autorità nazionali incaricate di realizzare adempimenti amministrativi di rilevanza comunitaria. Ha ritenuto in particolare che l'art.95 c.1 TCE, contenente la nozione di misure di ravvicinamento delle legislazioni, assegni un potere al Consiglio e alla Commissione di prescrivere determinati moduli organizzativi, ove necessario al fine prefissato del ravvicinamento, attraverso la realizzazione di un *procedimento* comunitario di coordinamento dei provvedimenti nazionali, gestito dalla Commissione nel rispetto dei principi di proporzionalità dell'azione da intraprendere e di sussidiarietà. In una precedente sentenza del 1990¹ la Corte aveva ritenuto, in termini più generali, che la Commissione non è autorizzata ad interferire nella distribuzione dei poteri già determinata dal diritto dei trattati, ma può verificare se le procedure stabilite in un nuovo quadro statale siano sufficienti a soddisfare gli impegni dello Stato nei confronti della Comunità. Tutta la progressiva influenza comunitaria sulla organizzazione amministrativa nazionale è stata modulata dal principio di sussidiarietà, già latente nel Trattato istitutivo, riconosciuto puntualmente dall'Atto Unico (proprio in riferimento alla politica dell'ambiente), infine collocato, dal Trattato di Maastricht, sia tra i principi della Comunità, TCE art.5, sia nelle Disposizioni comuni, artt.1 e 2 del Trattato UE. La valenza del principio di sussidiarietà nella materia trattata è notevole poiché, come riconosce il Protocollo aggiunto al Trattato CE approvato ad Amsterdam nel '97, la sussidiarietà come concetto dinamico che regola l'azione della Commissione, introduce un meccanismo di cooperazione elastica che finisce col rendere meno gerarchica la stessa distribuzione delle competenze amministrative. Questo aspetto dell'applicazione del principio di sussidiarietà è stato esplicitamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale italiana nella sentenza 303 del 2003. Ne deriva un meccanismo di governo europeo dinamico che, nel quadro della co-amministrazione, ha contribuito all'affermarsi del fenomeno dei *networks* comunitari, come l'organizzazione della rete ambientale europea Eionet.

Il sistema europeo delle agenzie informative ambientali è costituito dalla rete informativa EIONET che, sotto l'aspetto funzionale e strutturale, assolve la funzione informativa ambientale sotto il coordinamento dell'EEA. Prendendo in considerazione essenzialmente il

network italiano SINA, che dipende in via amministrativa dalla direzione e dal controllo dell'APAT, l'agenzia italiana posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Ambiente, intendo portare un esempio significativo del funzionamento della rete informativa ambientale europea. La rete italiana SINA risulta attualmente uno dei membri EIONET meglio organizzati sotto l'aspetto informatico, alla luce dell'indagine svolta sulla rete ambientale europea nel corso di questo lavoro. Dal punto di vista meramente strutturale e tecnico, che però nel caso specifico rispecchia anche la funzione amministrativa svolta, è possibile considerare l'organizzazione delle reti informativo – scientifiche degli altri Stati membri dell'Unione (nel campo specifico della funzione ambientale), del tutto simile alla rete informativa italiana. D'altra parte, nell'ambito di questa tesi non è possibile approfondire l'indagine dettagliata di tutte le reti amministrative nazionali. Si portano solo alcuni sintetici esempi nazionali dell'interfaccia tecnica della rete amministrativa, dopo una presentazione della struttura tecnica e organizzativa generale della rete². L'accesso pratico alla rete ambientale europea può avvenire da qualunque postazione internet; i tentativi d'accesso effettuati hanno rivelato che attualmente non tutti i networks degli Stati membri sono implementati; alcuni sono in fase di preparazione, altri non funzionano, altri ancora non sono liberamente accessibili ma richiedono un procedimento d'identificazione personale.

Questo comporta che non tutte le informazioni nazionali ambientali sono attualmente poste a disposizione di tutti i cittadini europei.

Le pagine nazionali visitabili mostrano le essenziali caratteristiche strutturali delle reti domestiche: la banca dati ambientale nazionale (spesso vuota); l'organizzazione nazionale del network dal punto di vista europeo in conformità a quanto previsto dal regolamento del Consiglio (l'elenco degli Uffici nazionali utenti di EIONET, il loro ruolo come punti focali nazionali NFP o principali elementi delle reti nazionali d'informazione o centri tematici operativi; la loro ubicazione geografica e i nomi dei responsabili); una voce separata per il *National focal point*; uno speciale collegamento ad una sottorete di Eionet, il EIONET-CIRCLE, la quale fornisce i contatti diretti con i responsabili nazionali dei settori ambientali.

Attraverso altri *links*, presenti nelle pagine del focal point, è possibile risalire alla completa rappresentazione virtuale delle organizzazioni amministrative nazionali e ai loro programmi

¹ CGCE, sentenza 12.6.90, causa 8/88

² La completa struttura della rete EIONET, come già detto, è gerarchica e la sua rappresentazione virtuale, tecnica e di rete, è visibile al sito internet: <http://www.eionet.europa.eu/Countries>, liberamente accessibile. Il sito internet fornisce una rappresentazione informatica della rete amministrativa ambientale europea, attraverso la rete dati EIONET. Nel sito ogni Stato membro dell'EEA è rappresentato un'icona la quale conduce, fra l'altro, ad una pagina d'interfaccia internazionale che contiene a sua volta il *link* al *sub network* dell'Agenzia nazionale.

ambientali. Gli Stati attualmente membri Eionet sono elencati nel sito principale, distinti dai c.d. *collaborating non-member country*, membri esterni alla Comunità¹.

Nei paragrafi che seguono si analizzerà in particolare, sotto l'aspetto del diritto amministrativo, la struttura della rete italiana. Si portano qui alcuni altri esempi di sottorete ambientale, a conferma dell'omogeneità dell'organizzazione funzionale della rete Eionet e dell'impostazione gerarchica sopra descritta. Si fa il caso della Germania², la cui pagina Eionet elenca la banca dati CDR (Data Deliveries List of files uploaded to the Central Data Repository, attualmente vuota); la Eionet Organisations List federale, cioè la lista delle organizzazioni dei Landers registrati nella rete ambientale europea (attualmente tre) con la loro identificazione; il German National Focal Point; il link al NFP server Eionet della Germania che rappresenta la Agenzia Federale per l'ambiente.

La pagina Eionet dedicata alla Francia³ contiene il link che rinvia ad un sito internazionale che funge da interfaccia tra la rete Eionet e la rete ambientale francese interna e che rappresenta la funzione amministrativa di *Point focal national pour la France*. Da questo sito d'interfaccia è possibile accedere poi al sito francese interno⁴ dipendente dal Ministero francese intitolato "Servizio di competenza nazionale del Ministero dell'Ecologia e dello Sviluppo Sostenibile".

La struttura di un sito d'interfaccia è comune a tutti i membri della rete europea.

L'Istituto francese dell'ambiente IFEN, ha sede a Orléans, è un servizio di competenza nazionale controllato direttamente dal Ministero ed è stato riformato con decreto n° 2004-936 del 30 Agosto 2004. Il decreto ha creato una funzione ambientale nazionale, assegnata alla competenza del Ministero, che assorbe le funzioni precedentemente svolte dall'Ente pubblico nazionale. La nuova funzione è denominata "Institut français de l'environnement", IFEN⁵ e, a decorrere dal 16 dicembre 2004 è vigente la nuova organizzazione che assorbe le funzioni svolte dal vecchio Istituto francese dell'Ambiente. A quella data il membro francese della rete Eionet, punto focale nazionale dell'Agenzia europea ambientale, è diventato pertanto l'IFEN, Institut Français de l'Environnement.

Il link presente nella rete Eionet e relativo all'Austria⁶ funziona parzialmente, in quanto il sito austriaco interno è in fase di preparazione.

¹ Gli Stati attualmente elencati nel sito principale EIONET sono: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom. I membri EIONET esterni alla Comunità, c.d. *collaborating non-member country*, sono: Bosnia and Herzegovina, Albania, Croatia, Macedonia, Serbia and Montenegro, Romania.

² <http://www.eionet.europa.eu/Countries/Germany>

³ <http://nfp-fr.eionet.eu.int/>

⁴ <http://www.ifen.fr/>

⁵ IFEN, Institut Français de l'Environnement. 61, boulevard Alexandre Martin F-45058 ORLEANS CEDEX 1, FRANCE

⁶ <http://nfp-at.eionet.eu.int/>

L'interfaccia internazionale dell'Inghilterra funziona parzialmente, non riporta dati ambientali, per i quali bisogna risalire ai siti delle Agenzie nazionali ma è comunque possibile visualizzare la struttura nazionale delle molte agenzie del Regno Unito, ora membri della rete europea Eionet.

Il link dell'Olanda è invece direttamente collegato al sito interno¹, senza interfaccia internazionale, ed è leggibile in olandese e in inglese. Le pagine di questo membro Eionet, quanto a chiarezza informativa risultano fra le più complete e le meglio organizzate per cui ne riporto le caratteristiche essenziali. Il sito interno presenta l'attività della *Netherlands Environmental Assessment Agency*, la NMP, Agenzia di valutazione ambientale olandese. La NMP, secondo la sua auto definizione, "agisce come interfaccia tra scienza e politica". Questa definizione è, fra tutte, forse la più moderna e direttamente aderente alle esigenze dello sviluppo sostenibile come attualmente affermate dalle politiche comunitarie e suggerisce quella che sembra essere oggi l'unica reale soluzione al problema dell'effettività del diritto ambientale europeo: una funzione amministrativa specialistica che non sia meramente informativa ma abbia una valenza d'interfaccia tra scienza e politica. La NMP supporta i *policy makers* nazionali ed internazionali analizzando l'impatto sia dello sviluppo sociale che delle stesse politiche ambientali. La *mission* dell'Agenzia olandese è provvedere una valutazione indipendente ed integrata su campi come sviluppo sostenibile, energia, clima, biodiversità, trasporti, uso della terra e qualità dell'aria. L'Agenzia riporta le sue ricerche, prodotte su propria iniziativa o su richiesta delle Istituzioni nazionali e comunitarie, e le mette a disposizione del pubblico. La NMP è cosciente della propria posizione centrale rispetto al network delle conoscenze nazionali e globali, e dichiara di dare supporto sia al governo tedesco che alle organizzazioni internazionali (EEA, UN, OECD and the World Bank) con valutazioni solide, basate su evidenze scientifiche su argomenti d'importanza centrale per l'ambientale.

Il link italiano infine, rinvia al sito internazionale² dell'APAT, il national focal point per l'Italia dell'Agenzia ambientale europea. Dal sito internazionale è poi immediatamente raggiungibile il sito italiano³. Sulla struttura della rete italiana entreremo nel dettaglio dopo il paragrafo dedicato in generale alle agenzie italiane.

1.3.1 Le agenzie Italiane, natura giuridica e funzioni

¹ <http://www.mnp.nl/nl/themasites/nfp/index.html>

² <http://nfp-it.eionet.eu.int/index-it.html>

³ <http://www.apat.gov.it/site/it-IT/>

Gli articoli 8 e 9 del D.Lvo 300/99 contengono la nuova disciplina delle agenzie nell'ordinamento giuridico italiano. La legge ¹ definisce le agenzie come *strutture* che svolgono quelle attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, fino a quel momento esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

Le agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge e sono sottoposte al controllo della Corte dei conti². Sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza di un ministro³. Sono dirette da un direttore generale⁴. Con successivi regolamenti ⁵, sono emanati gli *statuti* delle agenzie istituite dallo stesso decreto legislativo. I regolamenti dovranno delineare dei caratteri conformi a principi e criteri direttivi stabiliti dallo stesso decreto e che costituiscono una matrice comune a tutte le agenzie⁶. L'organico delle agenzie¹ è costituito per trasferimento del

¹ D.lgs.300/99 articolo 8

² Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n.20

³ Le disposizioni ministeriali sono adottate secondo le disposizioni del successivo comma 4, e secondo le disposizioni generali dettate dagli articoli 3, comma 1, e 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni.

⁴ L'incarico di direttore dell'Agenzia viene conferito in conformità alle disposizioni dettate dal precedente articolo 5 dello stesso decreto 300/99, riguardante il conferimento dell'incarico di capo del dipartimento.

⁵ I Regolamenti sono DPR emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri competenti, di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

⁶ I principi e i criteri direttivi a cui debbono conformarsi le agenzie sono:

a) definizione delle attribuzioni del direttore generale dell'agenzia anche sulla base delle previsioni contenute nel precedente articolo 5 del presente decreto con riferimento al capo del dipartimento;

b) attribuzione al direttore generale e ai dirigenti dell'agenzia dei poteri e della responsabilità della gestione, nonché della responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal ministro competente nelle forme previste dal presente decreto, nell'ambito, ove possibile, di massimali di spesa predeterminati dal bilancio o, nell'ambito di questo, dal ministro stesso;

c) previsione di un comitato direttivo, composto da dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia, in numero non superiore a quattro, con il compito di coadiuvare il direttore generale nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite;

d) definizione dei poteri ministeriali di vigilanza, che devono comprendere, comunque, oltre a quelli espressamente menzionati nel precedente comma 2:

d1) l'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia e di approvazione dei bilanci e rendiconti, secondo modalità idonee a garantire l'autonomia dell'agenzia;

d2) l'emanazione di direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere;

d3) l'acquisizione di dati e notizie e l'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite;

d4) l'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere;

e) definizione, tramite una apposita convenzione da stipularsi tra il ministro competente e il direttore generale dell'agenzia, degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge; dei risultati attesi in un arco temporale determinato; dell'entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa; delle strategie per il miglioramento dei servizi; delle modalità di verifica dei risultati di gestione; delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse;

f) attribuzione all'agenzia di autonomia di bilancio, nei limiti del fondo stanziato a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente; attribuzione altresì all'agenzia di autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nei limiti fissati dalla successiva lettera l);

g) regolazione su base convenzionale dei rapporti di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto, promozione tra l'agenzia ed altre pubbliche amministrazioni, sulla base di convenzioni quadro da deliberarsi da parte del ministro competente;

h) previsione di un collegio dei revisori, nominato con decreto del ministro competente, composto di tre membri, due dei quali scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti o tra persone in possesso di specifica professionalità; previsione di un membro supplente; attribuzione dei relativi compensi, da determinare con decreto del ministro competente di concerto con quello del tesoro;

personale dei ministeri e degli enti pubblici che esercitava le attività² presso i ministeri ed enti pubblici. Alle procedure di mobilità³ corrisponde una riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni e degli enti di provenienza e le corrispondenti risorse finanziarie sono trasferite all'agenzia. Le spese di funzionamento delle agenzie sono coperte principalmente dalle stesse risorse finanziarie trasferite da amministrazioni che svolgevano in precedenza gli stessi compiti. In subordine, le agenzie possono avere introiti derivanti dalla stipula ed esecuzione di contratti con altre amministrazioni aventi ad oggetto prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto e promozione. Infine la legge prevede un finanziamento annuale suddiviso in tre capitoli, riguardanti gli oneri di gestione vincolata, le spese di investimento, una quota incentivante connessa al raggiungimento di obiettivi gestionali.

Fatta questa rapida presentazione dell'attuale disciplina delle agenzie italiane, va considerato che un inquadramento delle problematiche riguardanti le agenzie, dopo la riforma introdotta dalla legge 300/99, richiede una completa ricognizione della natura giuridica e delle funzioni delle agenzie stesse nel periodo antecedente la riforma e posteriore ad essa.

La dottrina è sostanzialmente unanime¹ nel ritenere che, all'inizio degli anni '90, le finalità del legislatore che dava vita a queste speciali strutture amministrative, era di approfondire la demarcazione tra la funzione d'indirizzo politico e la gestione amministrativa quotidiana. Ne conseguono la più chiara distinzione delle responsabilità e l'adozione di un modello di organizzazione degli uffici ministeriali diverso da quello tradizionale.

La separazione tra indirizzo politico e funzioni tecniche era ritenuta particolarmente necessaria riguardo le attività amministrative connotate da tecnicità delle funzioni, che si riteneva

i) istituzione di un apposito organismo preposto al controllo di gestione ai sensi del decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche;

l) determinazione di una organizzazione dell'agenzia rispondente alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; attribuzione a regolamenti interni di ciascuna agenzia, adottati dal direttore generale dell'agenzia e approvati dal ministro competente, della possibilità di adeguare l'organizzazione stessa, nei limiti delle disponibilità finanziarie, alle esigenze funzionali, e devoluzione ad atti di organizzazione di livello inferiore di ogni altro potere di organizzazione; applicazione dei criteri di mobilità professionale e territoriale previsti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e successive modificazioni e integrazioni;

m) facoltà del direttore generale dell'agenzia di deliberare e proporre all'approvazione del ministro competente, di concerto con quello del tesoro, regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dall'attività dell'agenzia, a principi civilistici, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica.

¹ articolo 9 del decreto 300/99

² Come previsto al precedente articolo 8, comma 1

³ Secondo quanto previsto dal capo III del titolo II del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni. A regime, il personale delle agenzie è assunto mediante le ordinarie forme di reclutamento. Al personale inquadrato nell'organico dell'agenzia, ai sensi del precedente comma 1, è mantenuto il trattamento giuridico ed economico spettante presso gli enti, le amministrazioni e gli organismi di provenienza al momento dell'inquadramento, fino alla stipulazione del primo contratto integrativo collettivo di ciascuna agenzia.

opportuno sottrarre all'indirizzo politico². La dottrina precisa la differenza tra agenzie d'informazione e autorità amministrative indipendenti, una distinzione che tende a sfumare in ambito europeo.

Il diverso principio della distinzione delle funzioni, è stato ritenuto da alcuni studiosi più conforme ai precetti costituzionali: esso significherebbe l'esercizio di funzioni sia tecniche che amministrative in forma organizzativa separata dall'Amministrazione di riferimento ma non sottratta al potere di indirizzo politico³.

Una comparazione con altri Paesi e con l'ordinamento comunitario mostra peraltro che la necessità di autonomia nello svolgimento di funzioni non è un problema esclusivamente italiano, anche se le soluzioni date si differenziano notevolmente⁴.

La presenza delle agenzie nell'ambito dell'Unione Europea ha influenzato alcune legislazioni nazionali con un modello di agenzia che rappresenta una struttura di raccordo e di integrazione nel quadro di un ordinamento caratterizzato da policentrismo organizzativo e da una spiccata pluralità delle strutture.

Riguardo alle agenzie italiane ante riforma, non vengono generalmente messi in discussione i profili giuridici della separazione tra politica e amministrazione, della natura tecnica dei compiti assegnati, dell'attribuzione di personalità giuridica e della potenzialità integrativa di tali apparati. Circa altri tratti distintivi, la convergenza tra le varie posizioni dottrinali è sicuramente inferiore. Ciò deriva probabilmente dalla tendenza di alcuni studiosi a concentrare l'attenzione su categorie concettuali obsolete, come il riferimento esclusivo alla generica nozione di ente pubblico, senza approfondire gli aspetti organizzativi che valgono a meglio specificarla e a conferirle una maggiore concretezza⁵, come da tempo suggerisce la dottrina

¹ Cfr. **De Laurentiis, N.**, *Natura giuridica e funzioni delle agenzie*, in **Cuocolo, L. e Lupària, L.**, (a cura di), *European forum of public law*; Dip.dir. Comparato, Università L. Bocconi, Milano Università Statale di Milano, <http://www.cahiers.org/new>

² Ciò, peraltro, ha comportato un'assimilazione delle agenzie alle autorità amministrative indipendenti, ma va segnalato che si tratta di figure differenti: infatti le agenzie, a differenza delle autorità indipendenti, non svolgono attività di regolazione (ma alcuni sostengono che alle agenzie europee sono attribuite tali funzioni poiché detengono la gestione dell'informazione); non hanno poteri normativi e quasi - giurisdizionali; hanno un'ampia autonomia tecnica, ma non paragonabile a quella qualificata delle autorità indipendenti; non svolgono funzioni di tutela di interessi della collettività nei confronti di centri di potere economico.

³ Va mantenuta ferma la distinzione tra agenzie e organi con personalità giuridica: questi ultimi, infatti, nella definizione della dottrina maggioritaria (D'Auria), sono strutture facenti parte di più ampi complessi organizzativi che, pur mantenendo tale qualità di 'parti', sono attributarie di personalità giuridica, poiché svolgono funzioni tipicamente statali, ma con mezzi amministrativi e tecnici diversi da quelli degli uffici statali; la loro autonomia è inferiore a quella delle agenzie, anche se una dottrina (Piazza) ritiene che alcune di esse non siano qualificabili come enti pubblici strumentali, ma proprio come organi con personalità giuridica.

⁴ Per una disamina di carattere comparatistico cfr. **Arena, G.**, alla voce "*Agenzia amministrativa*", Enc. Giur., vol. I, Ist. Enc. Ital., Roma, 1998: l'Arena dedica particolare attenzione, oltre che all'Unione Europea, agli ordinamenti della Svezia, degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, ravvisando livelli diversi di autonomia e di trasparenza nella distinzione delle rispettive responsabilità, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale.

⁵ La natura di 'enti pubblici' delle agenzie era generalmente affermata in base alla ricorrenza dei classici requisiti minimi: istituzione con atto legislativo, attribuzioni di funzioni proprie, riconoscimento della personalità giuridica. Già

più avanzata. Questa considerazione riguarda in primo luogo la controversa nozione di autonomia, che il legislatore muta a seconda delle circostanze, a dispetto dei tentativi dottrinali di giungere ad una definizione unitaria¹. Per definire giuridicamente queste strutture senza rinunciare all'utilizzazione di concetti condivisi tra gli studiosi, è necessario fare riferimento allo svolgimento di attività tecniche, un tratto che distingue la funzione delle Agenzie nell'ordinamento. Nella nozione di attività tecnica va compresa sia l'attività strettamente scientifica di ricerca, sia l'attività tecnologica di applicazione delle conoscenze scientifiche acquisite. Può essere d'aiuto il riferimento alla tripartizione proposta da Merloni e diffusa in dottrina² riguardante le modalità di organizzazione dell'esercizio di compiti tecnici. Tralasciando la costituzione di uffici tecnici interni alla stessa amministrazione pubblica³, i sistemi che rivestono maggior interesse nel caso delle agenzie sono quelli dell'ente pubblico strumentale e dell'ente di ricerca a carattere non strumentale.

La strumentalità presuppone la distinzione delle funzioni tecniche da quelle amministrative e l'attività tecnica è vista in funzione dell'attività della Pubblica amministrazione. Ciò comporta che l'ente strumentale eserciti le funzioni tecniche come proprie ma che sia comunque sottoposto ai poteri di indirizzo e di vigilanza dell'amministrazione di riferimento, per cui non può autonomamente individuare, organizzare e svolgere le proprie attività.

Invece, nel modello tipico delle università e degli enti pubblici di ricerca a carattere non strumentale, si riscontra il più ampio spazio di autonomia e il minor grado di sottoposizione all'incidenza dell'indirizzo politico. Qui l'amministrazione di riferimento mantiene un potere di vigilanza che non entra nell'attività tipica svolta dall'Ente, ma si sostanzia nel potere di erogare fondi, di verificare l'esercizio del potere di autonomia normativa e nel controllo generico degli atti di programmazione⁴.

da tempo, comunque, la dottrina più accorta sottolinea che è improprio l'uso di una nozione unitaria di 'ente pubblico', preferendo parlare di varie tipologie di 'enti pubblici', ciascuna delle quali contrassegnata da precisi connotati; inoltre, si rimarca il fatto che tale nozione deve essere continuamente rielaborata e riaggiornata alla luce dei frequenti interventi del legislatore, i quali possono ben avere una valenza anche sul piano delle definizioni giuridiche.

¹ Arena, op.cit., ha ritenuto di valorizzare il momento dell'autonomia, presentandola come inscindibilmente legata alla stessa responsabilità amministrativa: l'A., infatti, ricomprende nella nozione di 'agenzia' l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, l'Agenzia nazionale per l'energia e l'ambiente, l'Agenzia spaziale italiana; ma ne esclude l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, in quanto, a suo avviso, priva del requisito dell'autonomia.

² Cfr. De Laurentiis, N., op.cit., <http://www.cahiers.org/new>

³ A questo sistema organizzativo, che consiste nell'assegnazione di personale dotato di particolari capacità professionali ad uffici interni della P.A., corrisponde generalmente l'irrelevanza giuridica dell'attività tecnico-scientifica, nonché delle scelte di assetto dell'organizzazione amministrativa e di attribuzione delle funzioni.

⁴ Anche le università e gli enti di ricerca non strumentali mirano a soddisfare le esigenze conoscitive della P.A. in materia tecnico-scientifica, ma in maniera diversa rispetto agli enti strumentali, ossia tramite la stipulazione di convenzioni in base alle quali gli enti stessi si impegnano a fornire dati e servizi alle amministrazioni. Merloni sottolinea che, per quanto concerne invece l'investitura degli organi, negli enti a carattere non strumentale (meno nelle università che negli enti di ricerca), si rinvengono tratti del modello strumentale: l'esempio è quello del CNR, il cui

La dottrina, analizzando i connotati dell'autonomia attribuita alle agenzie prima del D.lgs. 300/99, è giunta alla conclusione che si tratta di tipici enti pubblici strumentali, privi di rilevanti poteri di autonomia normativa e di autonoma amministrazione, dotati di semplici autonomie attinenti agli aspetti organizzativi.

Alcuni studiosi¹, entrando nel merito, prendono in considerazione il dato organizzativo e parlano di enti a struttura istituzionale quando gli amministratori sono nominati dall'esterno e non dall'agenzia stessa.

In riferimento al territorio, si parla di enti non territoriali e di enti funzionali; per il tipo di attività svolta si parla di enti non economici.

In considerazione della notevole influenza che l'istituzione delle agenzie europee ha avuto sulle analoghe strutture dell'ordinamento nazionale, è necessario richiamare il diverso significato assunto nell'ambito comunitario dalle nozioni di autonomia e di tecnicità. Esse differiscono dai corrispondenti concetti nazionali sopra delineati e in parte collegati anche ad esigenze di federalismo amministrativo non presenti, se non antitetiche, alle politiche che hanno ispirato le agenzie comunitarie. Per quanto riguarda il carattere tecnico delle funzioni svolte delle agenzie comunitarie, si riferisce specificamente allo svolgimento di compiti che comportano uno scarso se non inesistente margine di scelta e quindi poca influenza politica. L'autonomia, nel caso europeo, non va intesa come sfuggente dal rapporto gerarchico con altre istituzioni ma invece va inquadrata nell'ambito di un ordinamento di carattere reticolare, in cui ciascun soggetto istituzionale entra autonomamente in relazione con altri, una rete dominata dalla fluidità dei processi decisionali. Chiti e Franchini hanno sottolineato che l'esigenza dell'integrazione delle competenze prevale sulla necessità della netta ripartizione delle stesse. L'indipendenza delle Agenzie comunitarie è quindi relativa dato che l'attività non è attribuita *in toto* all'ente comunitario ma a una rete organizzativa, cosa che comporta l'attenuazione della distinzione gerarchica tra livelli di potere.

Nonostante il modello di agenzia ANPA del '94 anticipasse di qualche anno l'avvio della *devolution*, la nuova distribuzione territoriale delle competenze per l'attuazione del "federalismo amministrativo"², sarà attuata solo qualche anno dopo. Le agenzie, pur mantenendo la natura di enti strumentali, si prestano ad una utilizzazione in chiave di maggior centralità delle autonomie territoriali, forse più apparente che reale, nei processi di definizione

principale organo di indirizzo è costituito per metà da membri di nomina governativa e per metà da membri eletti da Consigli scientifici nazionali.

¹ Cfr. Cassese, S., "Amministrazioni statali autonome", Enc. Giur., vol.II, Roma, Ist. Enc. Ital., 1988; Cerulli Irelli V., "Problemi di individuazione delle persone giuridiche pubbliche", Riv. trim. dir. pubbl., 1977

² Il federalismo amministrativo fu avviato dalla Legge 59/1997, c.d. legge Bassanini, e dai relativi decreti attuativi delegati al Governo, *in primis* il D.lgs.112/1998.

e di attuazione dell'attività amministrativa. L'obiettivo di decentrare mantenendo un certo controllo, viene raggiunto sia costruendo nuove agenzie quali organismi tecnici esecutori di compiti operativi, aventi funzioni di integrazione delle varie strutture amministrative, sia conferendo ad esse mansioni tecniche e anche amministrative, che pur essendo suscettibili di venire localizzate sul territorio vengono però mantenute al livello centrale, quasi come contromisure al decentramento, anche se sono devolute ad uffici diversi da quelli ministeriali¹. La riforma operata dal D.lgs.300/1999, innova profondamente le agenzie, nel quadro di un complessivo riordino dell'organizzazione del governo.

Mentre il Titolo I è dedicato all'organizzazione ministeriale e il Titolo III all'amministrazione periferica, il Titolo II concerne le strutture in esame, e contiene la definizione di un modello generale di agenzia, rinviando però alle disposizioni istitutive delle singole agenzie, per eventuali deroghe a tale modello. Le agenzie istituite sono complessivamente undici. Nonostante tale sforzo sistematico, che ha indubbiamente prodotto una certa omogeneità della figura delle agenzie, tuttavia la dottrina non individua una vera e propria nozione unitaria di agenzia, mentre esse possono essere suddivise in due sottogruppi, uno dei quali è costituito dalle agenzie (almeno cinque) che derogano alla disciplina del modello generale: è quindi comprensibile una certa difficoltà a considerare tale disciplina come la struttura portante del modello agenzia, capace di vincolare le future scelte del legislatore.

Sei delle agenzie sono inquadrare nel modello di base e incluse nel Titolo II: l'agenzia per le normative e i controlli tecnici (art.31); l'agenzia per la proprietà industriale(art.32); *l'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici*, APAT (art.38); l'agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (art.44); l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale (art.88); l'agenzia Industrie Difesa¹.

Le restanti cinque agenzie sono invece escluse espressamente dalla disciplina generale del Titolo II e sono le quattro agenzie fiscali: per le entrate, per le dogane, per il demanio e per il territorio (art.57) e l'agenzia di protezione civile (art.79).

Riguardo alle caratteristiche peculiari del modello organizzativo di cui al Titolo II, che la legge delinea per la prima volta in forma generale, la dottrina più recente ne analizza la natura, segnalando in primo luogo il mancato riconoscimento della personalità giuridica: si tratta indubbiamente di una novità di notevole rilievo, considerata l'esperienza precedente in cui, come si è visto, le agenzie erano configurate come enti pubblici dotati di personalità giuridica.

¹ Merloni richiama diverse disposizioni del d.lgs. 112/97, che a suo avviso configurano o quantomeno alludono alla costituzione di agenzie: in particolare l'organismo tecnico in materia di catasto, i provveditorati alle opere pubbliche, gli uffici della motorizzazione civile, e altre strutture.

L'assenza di tale connotato consente un'assimilazione delle agenzie in esame alle amministrazioni o aziende autonome, quali strutture distinte dall'organizzazione comune del ministero, ma tuttavia sottoposte ai poteri di indirizzo e di controllo del ministero di riferimento e, appunto, prive della personalità giuridica. Sembra quindi possibile una collocazione di tali agenzie in una posizione mediana tra i tradizionali uffici ministeriali e gli enti pubblici².

Le funzioni esercitate non sono più caratterizzate in via esclusiva dal carattere tecnico, che non pare l'elemento assolutamente centrale di questa tipologia organizzativa; in molti casi prevalgono sicuramente le mansioni di natura meramente operativa piuttosto che propriamente tecnica oppure quelle amministrative ad alto contenuto tecnico. E' ritenuta significativa la disposizione dell'art. 8 c.1 lett. a, per cui le agenzie svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale. Riguardo al riconoscimento dell'autonomia, l'art.8 c.2 prescrive "piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge", requisito già posseduto dalle prime agenzie e che la dottrina precedente aveva sopravvalutato; è opportuno ricercare al proposito gli elementi della disciplina che ne rivelano l'esistenza e soprattutto il grado. Per valutare il grado di autonomia vengono in considerazione la potestà statutaria riconosciuta a questi organismi (art.8 c.4) e l'assetto dei rapporti fra essi e le rispettive amministrazioni di riferimento. Occorre valutare l'effettiva sostanza dei poteri attribuiti senza lasciarsi fuorviare dai termini adottati: l'impiego di un'espressione come *statuto* sembrerebbe indicare il riconoscimento di un'autonomia piuttosto ampia, ma ciò non trova riscontro nella realtà, poiché lo *statuto*, emanato con successivo d.p.r. (ai sensi dell'art.17 c.2 Legge 400/1988), *non istituisce l'agenzia*, né individua le sue funzioni, ma si limita a regolare alcuni aspetti organizzativi non disciplinati dai regolamenti interni.

Per quanto concerne la formazione del procedimento, l'agenzia non detiene né un potere propositivo all'organo deliberante né tantomeno una potestà di autodeterminarne il contenuto.

In riferimento all'altro indice oggettivo dell'autonomia, ossia i rapporti con l'amministrazione di riferimento, può dirsi che nonostante i rilevanti poteri riconosciuti al direttore generale dell'agenzia³, i poteri d'indirizzo e vigilanza del Ministero rimangono preponderanti e si

¹ Questa struttura presenta alcuni differenziali rispetto al modello generale di base, sul quale si tornerà nel testo, per cui la collocazione di essa si presenta problematica

² Merloni propone la dizione 'uffici speciali' ovvero 'uffici con speciale autonomia', proprio per marcarne la differenza rispetto agli uffici ministeriali. Altra parte della dottrina (Volpe) continua a preferire il tradizionale inquadramento delle agenzie nel novero degli enti pubblici, senza altre specificazioni, sottolineandone la distanza dal modello nordamericano.

³ Infatti il direttore ha poteri organizzativi che esercita con i *regolamenti interni*, e nel complesso di questi, un potere di proposta al Ministro per l'individuazione e il conferimento degli uffici dirigenziali non generali; ciò ha indotto la dottrina ad assimilarlo alla figura del capo-dipartimento ministeriale, definendo le sue potestà organizzative come para-privatistiche, in riferimento al potere dei dirigenti ex d.lgs. 29/1993.

esplicano con l'indicazione di obiettivi generali da raggiungere, con l'emanazione di direttive anche attinenti attività specifiche, con l'approvazione dei programmi, dei bilanci e dei rendiconti, con poteri ispettivi ed altri ancora.

La previsione normativa riguardante la stipula di convenzioni tra l'agenzia e l'amministrazione di riferimento, è stata interpretata da una parte della dottrina come un'ulteriore conferma della piena ed effettiva autonomia riconosciuta a queste strutture. Sembra tuttavia più corretto adottare una linea di prudenza poiché, in realtà, a tali convenzioni non sembra possa applicarsi la disciplina dei contratti di diritto privato né quella del contratto di pubblico servizio¹. Le convenzioni non configurano prestazioni e controprestazioni ma sono uno strumento che evidenzia, anche dal punto di vista terminologico, alcune caratteristiche di bilateralità nell'esercizio del potere direttivo del Ministero di riferimento ed una modulazione particolare del potere d'indirizzo e controllo, che però viene comunque esercitato nei confronti di un ufficio privo di personalità giuridica.

La necessità di un atto legislativo per la costituzione dell'agenzia è un aspetto sul quale la dottrina ha posto l'attenzione. La modalità di istituzione è ritenuta oggetto di una riserva di legge e tra i vari argomenti addotti a sostegno di questa tesi, il più convincente sembra quello per cui lo statuto si limita a disciplinare i profili organizzativi, ma non l'istituzione dell'agenzia, che avverrebbe a monte dello statuto stesso². Le agenzie che, ai sensi dell'art. 10, sono sottratte alla disciplina del Titolo II³, presentano tratti di maggiore autonomia normativa ed organizzativa rispetto alle altre sei, tanto che parte della dottrina le assimila agli enti pubblici piuttosto che alle agenzie del modello generale prima descritto.

Innanzitutto a tali agenzie viene attribuita la distinta personalità giuridica⁴. Inoltre, esse dispongono di maggiori spazi di manovra in sede di deliberazione dello statuto e dei regolamenti: infatti il controllo su questi atti⁵, è previsto non sotto forma di approvazione da

¹ E' il contratto con il quale le parti stabiliscono le rispettive prestazioni in materia di finanziamenti, tariffe, qualità del servizio, verifica dei risultati, peraltro uno strumento di crescente diffusione nel campo dei servizi pubblici.

² Sembrano da respingere invece altri argomenti, che fanno leva su una presunta natura di 'ente pubblico' dell'agenzia (tesi diffusa, come si è visto, prima del decreto 300, ma non più plausibile dopo la riforma), o che ritengono che l'istituzione dell'agenzia modifichi l'assetto delle competenze ministeriali (mentre invece essa rappresenta una semplice scelta organizzativa effettuata pur sempre all'interno dell' "organizzazione del governo", come lo stesso Titolo II lascia chiaramente intendere)

³ Come sopra accennato (nota 10) l'agenzia Industrie Difesa, pur rientrando nella disciplina generale del Titolo II, sembra collocarsi in una posizione eccentrica, poiché ad essa viene riconosciuta la personalità di diritto pubblico e l'organizzazione interna viene demandata non allo statuto, bensì ad un regolamento governativo emanato ai sensi dell'art. 17 c.4 bis l. 400/1988 (si tratta dello stesso strumento con il quale viene disciplinata l'organizzazione degli uffici ministeriali)

⁴ Merloni, tuttavia, tende a ritenere quasi irrilevante la presenza di quest'elemento: esso varrebbe a creare una separazione apparente rispetto al ministero di riferimento, poiché l'esercizio dei poteri di direttiva e di controllo resterebbe piuttosto vincolante e le funzioni non sarebbero attribuite come funzioni proprie.

⁵ Gli statuti delle agenzie dotate di personalità giuridica vengono adottati con una deliberazione del comitato direttivo, ossia dell'organo collegiale preposto anche all'adozione dei principali atti di indirizzo.

parte del Ministro, ma con una semplice domanda di riesame, ossia con la formula solitamente adottata quando si vuole garantire il massimo possibile di autonomia all'ente controllato¹. Per quanto riguarda gli organi² delle agenzie dotate di maggiore autonomia, la figura centrale è il Direttore generale, organo compartecipe delle decisioni di indirizzo ma dotato anche di competenze in materia gestionale e dei poteri di adozione dei relativi atti.

In relazione alle funzioni esercitate dalle agenzie dotate di personalità giuridica, si ripetono le considerazioni già fatte a proposito delle altre con l'aggiunta che, per le agenzie fiscali, prevale il tratto dell'operatività su quello della tecnicità³.

Quindi, anche quando alle agenzie viene conferita la personalità giuridica, esse non sono inquadrabili sotto il principio organizzativo della separazione, applicabile alle autorità amministrative indipendenti, ma sono inquadrabili nell'ambito del principio della distinzione.

Tale conclusione è generalizzabile a tutte le agenzie istituite con il decreto 300: si procede all'individuazione di certe funzioni amministrative, rientranti nella competenza dei ministeri ed esercitate con il modulo organizzativo dei classici uffici ministeriali, che vengono attribuite ad uffici esterni all'amministrazione centrale ma ad essa rimangono legati da vincoli rilevanti.

Il punto di vista organizzativo costituisce forse la novità più rilevante.

In precedenza era necessario procedere alla creazione di soggetti distinti dal ministero, strumentali rispetto ad esso e muniti della personalità giuridica. Oggi invece⁴ per il raggiungimento di un certo livello di autonomia funzionale ed organizzativa è sufficiente la costituzione di organismi rispetto ai quali il requisito della distinta personalità di diritto pubblico amplia solo in parte gli spazi di autonomia.

Sembra ridursi notevolmente la distanza che separa i modelli dell'agenzia con o senza personalità e l'ufficio ministeriale; tuttavia la dottrina ravvisa una differenza nella natura delle attività esercitate: mentre le funzioni amministrative attinenti ad attività di indirizzo e programmazione dovrebbero essere conferite ai dipartimenti o alle direzioni generali, le funzioni di carattere gestionale ed operativo, quindi più lontane dalla sfera delle scelte politiche di fondo, verrebbero esercitate proprio dalle agenzie⁵.

¹ I termini perentori decorsi i quali gli atti dell'agenzia diventano esecutivi sono piuttosto brevi, soprattutto per le agenzie fiscali (30 giorni), sicuramente più 'autonome' rispetto all'agenzia di protezione civile (45 giorni; inoltre in tale ufficio lo statuto è disciplinato secondo il modello generale)

² Da segnalare che questi vengono nominati con una procedura diversa e particolarmente rigorosa: decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente (è previsto anche un intervento consultivo della Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali).

³ Tuttavia, l'attività dell'agenzia per il territorio e dell'agenzia di protezione civile presenta tratti più marcatamente condizionati da valutazioni tecniche.

⁴ La cosa era però già possibile dopo il d.lgs. 29/1993.

⁵ Si discute circa la natura residuale di queste attività nel complesso delle funzioni amministrative, ma ciò non sposta i termini del problema e la validità della soluzione proposta.

Alla luce delle disposizioni del decreto 300, il fenomeno delle agenzie può essere inserito nel processo in atto di decentramento delle funzioni e dei compiti prima svolti dal livello centrale dello Stato. Il decreto sotto questo aspetto conferma quanto già osservato dalla dottrina a proposito del decreto 112/98 (e della legge delega 59/1997): queste strutture presentano un'ambivalenza di fondo, poiché, se certi tratti della loro disciplina sembrano consentire una maggiore presenza delle autonomie locali¹, tuttavia non può sfuggire il fatto che numerose funzioni, anche operative, siano state mantenute allo Stato. La scelta è stata motivata con una maggiore funzionalità di esercizio, rispetto a quella conseguibile se tutte le funzioni fossero conferite agli enti territoriali.

Dato il carattere tecnico delle attività svolte dalle agenzie, la presenza di una struttura centrale con funzioni di integrazione e di coordinamento fornirebbe maggiori garanzie dal punto di vista dell'efficienza operativa. L'efficienza operativa può effettivamente essere meglio assicurata dal personale più qualificato presente al livello centrale il che, peraltro, è possibile solo con le economie di scala conseguibili attraverso la centralizzazione, dato il trattamento retributivo differenziale corrisposto al personale dirigenziale di maggior livello. Da ciò deriva anche un vantaggio di efficienza di tale formula organizzativa nell'impiego delle risorse.

1.3.2 L'APAT, disciplina giuridica e organizzazione di rete

I compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, sono oggi affidate in Italia dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, APAT, istituita con D.Lvo 300/99 e profondamente innovata dal recente d.l. 262 del 3 ottobre 2006, che ha attribuito all'agenzia ambientale la personalità giuridica.

L'origine delle Agenzie ambientali in Italia è dovuta al referendum del 1993, che espulse dal servizio sanitario nazionale le funzioni di protezione ambientale. Ciò lasciò un vuoto normativo e organizzativo in materia di controlli ambientali. La lacuna venne colmata dal legislatore con la legge 61 del 1994, che prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la

¹ Il riferimento è all'agenzia di protezione civile (art.83) che prevede due organismi (la Commissione grandi rischi e il Comitato operativo della protezione civile), in cui è prevista la partecipazione di rappresentanti delle Regioni; all'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art 38), con la costituzione di un organismo distinto per il coinvolgimento delle Regioni (ciò, comunque, rappresenta già un parziale arretramento rispetto al decreto 112, in cui era prevista la presenza delle Regioni negli organi stessi dell'agenzia); alla presenza, nel Comitato direttivo dell'agenzia fiscale per il territorio, di membri designati dalla Conferenza Stato-autonomie locali (sulla Conferenza Stato-autonomie locali si veda su questa stessa rivista il contributo di A.Palazzo, "Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera "territoriale?"). Occorre inoltre segnalare che l'art. 8 del decreto 300 prevede l'impiego delle agenzie 'a servizio' delle amministrazioni pubbliche, anche regionali e locali, ma la dottrina prevede che le nuove strutture opereranno in misura preponderante a servizio degli apparati ministeriali di riferimento, pur potendo prestare servizi ad altre amministrazioni.

protezione dell'ambiente ANPA e delle sue omonime Agenzie Regionali e provinciali, ARPA e APPA, la prima con compiti di coordinamento nei riguardi delle altre.

Alla luce delle ricerche svolte in materia a suo tempo¹, si verificarono forti differenze tra una regione e l'altra, enormi ritardi nel processo di creazione delle Agenzie ambientali Regionali e provinciali, con l'intervento di commissari del governo in taluni casi.

La legge 61 del '94, si muoveva nella direzione di un migliore coordinamento degli uffici deputati al controllo ambientale fra centro e periferia, e fra settori diversi della materia ambientale, che la legge cercava in qualche modo di coordinare.

Gli obiettivi prioritari della legge erano due: il primo era ricondurre ad unitarietà i controlli ambientali evitando le duplicazioni di funzioni e rimpiazzando quelle svolte in precedenza dal sistema sanitario nazionale. Il secondo obiettivo era quello di riordinare il livello periferico dei controlli ambientali dando mandato alle Regioni di istituire le relative funzioni amministrative anche provinciali entro luglio '94.

Tuttavia non risultava chiara la ripartizione dei compiti fra i tre livelli di governo, né le modalità operative né la copertura economica. L'Agenzia nazionale ANPA si configurava come struttura di supporto tecnico scientifico, con funzioni di indirizzo e coordinamento nei confronti delle ARPA e delle APPA; tuttavia la dottrina che si occupò della materia, a distanza di tre anni non poteva stabilire l'identità, il funzionamento e il ruolo di questo soggetto del diritto ambientale italiano. Tutto ciò indusse ad osservare come il disegno abbozzato dal legislatore mirasse a realizzare un decentramento di funzioni e compiti *ante litteram* e consentisse di ipotizzare un quadro nazionale di rapporti tra le agenzie definibile, eufemisticamente, come "organizzazione complessa a legami deboli" e quindi potenzialmente molto agile e flessibile. Il modello ANPA del '94 anticipava l'avvio del "federalismo amministrativo", ma la nuova distribuzione territoriale delle competenze per l'attuazione della *devolution* sarà attuata solo qualche anno dopo, con la Legge 59/1997, c.d. legge Bassanini, e relativi decreti attuativi delegati al Governo, fra cui il D.lgs.112/1998.

Le agenzie, pur mantenendo la natura di enti strumentali, si prestavano nel frattempo a mantenere una certa centralità di controllo nei processi di definizione e di attuazione dell'attività amministrativa, pur dando una certa apparenza di autonomia territoriale nell'esecuzione dei compiti.

Il D.L.vo 300/99 istituiva, all'art.38², l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, APAT, derivante dalla fusione tra l'Agenzia nazionale per la Protezione dell'Ambiente,

¹ **Freddi,G.**, *Il sistema dei rapporti tra le agenzie ambientali italiane*, Franco Angeli, 1997

² D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 300. (modificato dal decreto legge n. 217/2001)

ANPA, ed il Dipartimento per i Servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il decreto 300 derivava dalla delega conferita nel '97 al Governo dalla Legge Bassanini, avente come scopo fondamentale la riforma della Pubblica Amministrazione¹. Il regolamento istitutivo dell'APAT venne adottato con il D.P.R. 207/2002.

Il decreto legge del 3 ottobre 2006 n. 262², art. 20, modifica il precedente stato giuridico dell'APAT, stabilito dagli articoli 8, 9, 38 e 39 del decreto legislativo 300/99, e configura

Articolo 38

Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

1. E' istituita l'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici nelle forme disciplinate dagli articoli 8 e 9.
2. L'agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali.
3. All'agenzia sono trasferite le attribuzioni dell'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, quelle dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la presidenza del consiglio dei ministri, ad eccezione di quelle del servizio sismico nazionale.
4. Nell'ambito dell'agenzia, al fine di garantire il sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, è costituito, con il regolamento di organizzazione di cui all'articolo 8, comma 4, un organismo che assicuri il coinvolgimento delle regioni previsto dall'articolo 110 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. I rapporti tra l'agenzia e le agenzie regionali sono disciplinati dall'articolo 03, comma 5, del decreto legge 4 dicembre 1993, n.496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.
5. Sono soppressi l'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, i servizi tecnici nazionali istituiti presso la presidenza del consiglio dei ministri. Il relativo personale e le relative risorse sono assegnate all'agenzia.

Articolo 39

Funzioni dell'agenzia

1. L'agenzia svolge in particolare, le funzioni concernenti:

- a) la protezione dell'ambiente, come definite dall'articolo 1 del decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, nonché le altre assegnate all'agenzia medesima con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio;
- b) il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque di cui agli articoli 1 e 4 della legge 18 maggio 1989, n. 183, nonché ogni altro compito e funzione di rilievo nazionale di cui all'articolo 88 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

¹ Legge n. 59 del 1997, art. 11.

² D.L. 3 ottobre 2006, n.262, Gazzetta Ufficiale N. 230 del 3 Ottobre 2006

Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Art. 20.

Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

1. Al fine di garantire la razionalizzazione dei controlli ambientali e l'efficienza dei relativi interventi attraverso il rafforzamento delle misure di coordinamento tra le istituzioni operanti a livello nazionale e quelle regionali e delle province autonome, l'assetto organizzativo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici - APAT - di cui agli articoli 8, 9, 38 e 39 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, e' modificato come segue:

a) l'APAT e' persona giuridica di diritto pubblico ed ordinamento autonomo, dotata di autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria e contabile;

b) sono organi dell'Agenzia

_ il presidente, con funzioni di rappresentanza dell'Agenzia, nominato, con incarico quinquennale, tra persone aventi comprovata esperienza e professionalità, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

_ il consiglio di amministrazione, composto da quattro membri oltre al presidente, aventi comprovata esperienza e professionalità, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per due di essi, su proposta della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Il consiglio di amministrazione dura in carica cinque anni e nomina, su proposta del presidente, il direttore generale. Gli emolumenti del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione sono fissati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

_ il collegio dei revisori dei conti, costituito ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

c) il direttore generale dirige la struttura dell'Agenzia ed e' responsabile dell'attuazione delle deliberazioni del consiglio di amministrazione; e' scelto tra persone di comprovata competenza ed esperienza professionale e resta in carica sino alla scadenza del mandato del consiglio; i suoi emolumenti sono fissati dal consiglio di amministrazione;

l'Agenzia come persona giuridica di diritto pubblico ed ordinamento autonomo, con autonomia tecnico-scientifica, regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale finanziaria e contabile. Secondo la nuova legge sono organi dell'Agenzia¹: il Presidente, il Consiglio d'amministrazione e il Collegio dei revisori.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto verrà emanato il nuovo statuto dell'APAT, che tiene conto delle modifiche organizzative sopra stabilite. Fino alla data di entrata in vigore di detto regolamento valgono le norme statutarie in vigore² in quanto compatibili con le nuove disposizioni, oltre agli artt.38 e 39 del D.Lvo 300/99, che istituiscono l'APAT.

L'agenzia italiana APAT gode fino ad oggi di autonomia tecnico-scientifica e finanziaria, è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed al controllo della Corte dei Conti. Svolge funzioni concernenti la protezione dell'ambiente e il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque. Con decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può assegnare all'agenzia altre mansioni.

L'APAT opera sulla base di un programma triennale, aggiornato annualmente, che determina obiettivi, priorità e risorse, in attuazione delle direttive del Ministero. Nei settori di propria competenza, l'APAT svolge attività definite con apposite convenzioni di collaborazione, consulenza, servizio e supporto alle altre pubbliche Amministrazioni.

La struttura dell'APAT si articola in Dipartimenti e Servizi interdipartimentali.

Il Direttore Generale è responsabile dell'organizzazione dell'Agenzia, cura i rapporti con le istituzioni, ed in particolare con *l'Agenzia Europea per l'Ambiente*, ed è coadiuvato da un Comitato composto da quattro membri (due designati dal Ministro per l'Ambiente e due dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano).

L'APAT dispone inoltre di 2 organismi consultivi ausiliari: un *comitato* ristretto composto di 4 esperti di livello nazionale in materia ambientale ed un *consiglio federale*.

d) entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con il regolamento previsto dall'articolo 8 del

decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, viene emanato il nuovo statuto dell'APAT, che tiene conto delle modifiche organizzative sopra stabilite. Fino alla data di entrata in vigore di detto regolamento valgono le norme statutarie di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 2002, n. 207, se ed in quanto compatibili con le presenti disposizioni;

e) gli oneri derivanti dalla applicazione delle disposizioni di cui alle lettere a) e b) sono a carico del bilancio dell'APAT, senza oneri aggiuntivi sul bilancio dello Stato.

¹ DL 262/2006, art. 20. c.1 lett.b), v. nota precedente

² Lo Statuto istitutivo dell'APAT è adottato dal DPR n.207/2002.

L'APAT è integrata nel Sistema a rete delle Agenzie ambientali, che conta la presenza di 21 componenti, le Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) costituite con apposite Leggi Regionali e presenti sul territorio nazionale. E' un esempio di sistema federativo che valorizza la conoscenza del territorio e dei problemi ambientali locali coniugandola con le politiche nazionali di protezione dell'ambiente, così da trasformare la rete a punto di riferimento tecnico-scientifico istituzionale.

L'APAT ha il compito di coordinare il sistema, nel rispetto delle specificità territoriali, e di favorire lo sviluppo sui temi di collaborazione informativa. Fin dall'istituzione delle prime Agenzie regionali è emersa l'esigenza di creare una sede di discussione con le Arpa e Appa, al fine di promuoverne uno sviluppo coordinato. Per questo motivo la legge istitutiva dell'APAT ha istituito un Consiglio federale. Il Consiglio federale è composto dai rappresentanti legali delle ARPA regionali ¹ e delle APPA provinciali, con la partecipazione di un delegato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. E' presieduto dal Direttore Generale dell'APAT e ha lo scopo di coordinare lo sviluppo del sistema nazionale dei controlli in materia ambientale, la rete SINA. I delegati regionali hanno funzioni consultive sulla convenzione tra Agenzia e Ministero dell'ambiente, con particolare riguardo all'assegnazione dei finanziamenti e all'utilizzo delle risorse, alle metodologie tecnico operative per l'esercizio delle attività delle Arpa e Appa, al compito di coordinamento dell'Agenzia nazionale. A parte il coordinamento che avviene nella sede del Consiglio federale, l'esigenza di rendere omogenee le metodologie tecnico-operative e sviluppare l'attività informativa ambientale, ha portato le Agenzie ambientali italiane Anpa, Arpa e Appa e a stipulare un accordo volontario nel novembre 1999 per organizzare una struttura di ricerca e monitoraggio, l'Osservatorio sull'Organizzazione e sulla Gestione, ONOG, accordo rinnovato per ulteriori tre anni nel marzo del 2003. L'accordo prevede il finanziamento di indagini e ricerche su temi particolarmente importanti per il sistema delle agenzie.

1.3.3 La rete informativa SINA net

L'APAT ha tra i suoi compiti istituzionali la gestione e sviluppo del Sistema Informativo Nazionale Ambientale, SINA, la cui finalità immediata è la raccolta di dati e altre informazioni necessari per valutare lo stato dell'ambiente e le sue trasformazioni. Scopo ultimo è fornire un supporto scientifico all'azione di governo riguardante le politiche di sviluppo sostenibile, in un'ottica d'integrazione dell'ambiente nelle politiche settoriali e territoriali. Il SINA produce inoltre informazioni basate su indicatori e indici, secondo il

modello europeo DPSIR. Il Sistema Informativo Nazionale Ambientale, nasce nel 1988 come programma, avviato e finanziato² dal Ministero dell'ambiente per costituire una rete informativa ambientale estesa su tutto il territorio. Dieci anni dopo il "programma" informativo SINA viene trasferito all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente ANPA, le cui attribuzioni nel 1999 vengono *trasferite* alla nascente APAT, ad opera del D,Lgs.300. Nel 2001, un programma di sviluppo del SINA, elaborato dall'Agenzia nazionale per l'ambiente e per i servizi tecnici APAT, viene proposto dal Ministero dell'ambiente alla Conferenza Stato-Regioni, con la costituzione del "Tavolo SINA" di coordinamento istituzionale. Il piano di sviluppo del SINA segue linee strategiche volte a realizzare un più efficiente sistema informativo nazionale. Base del piano di sviluppo è il c.d. schema di "Monitoraggio Reporting", MDIAR, che prevede l'azione di monitoraggio ambientale e la raccolta di dati, necessari a descrivere i fenomeni ambientali.

1.3.4 Organizzazione del SINA net come sub network EIONET

Il SINA è collegato verso l'alto con il sistema informativo ambientale europeo EEIS, European Environmental Information System, e verso il basso con i sistemi informativi ambientali SIRA delle Regioni e l'APAT. L'APAT svolge la funzione di *national focal point* per l'Italia della rete EIONET e promuove la cooperazione in rete tra i principali soggetti istituzionali aventi competenze in materia di raccolta e gestione di dati ambientali. Principio ispiratore della cooperazione è la specializzazione dei ruoli. Partecipano alle attività i Punti Focali Regionali (PFR), che svolgono la funzione di riferimento territoriale della rete dove vengono raccolti dati e informazioni regionali di interesse del SINA; il sistema delle Agenzie ambientali Arpa e Appa, organizzate nel periodo 1999-2004 in Centri Tematici Nazionali e oggi in Tavoli Tecnici Interagenziali, che forniscono il supporto tecnico-scientifico con riferimento a specifiche tematiche ambientali, in particolare in materia di monitoraggio ambientale; le Istituzioni Principali di Riferimento, IPR, centri di eccellenza che possono contribuire a livello nazionale alla formazione delle regole e alla alimentazione della base conoscitiva ambientale.

L'organizzazione a rete del SINA segue lo schema della rete europea Environment Information and Observation Network, Eionet, coordinata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente EEA, che si basa sulla connessione di *nod*i specializzati *per ambiti territoriali*

¹ Per ARPA Veneto il rappresentante è l'Avv. Drago A.

² Nell'ambito di tre piani di investimenti per la tutela dell'ambiente: PA 1988, PTTA 1989-91, PTTA 1994-96

(NFP – National Focal Point), *per tematiche ambientali* (ETC – European Topic Centre), e *per competenze specifiche* (MCE – Main Component Element).



L'APAT esercita la funzione di coordinamento e indirizzo delle attività di *networking* della rete SINA attraverso riunioni plenarie periodiche, dove vengono discusse e convenute le modalità di raccolta, elaborazione, valutazione e divulgazione di dati e informazioni ambientali di interesse del SINA. Il SINA è definito uno “spazio comunicativo” condiviso che consente un facile ed efficiente interscambio delle informazioni attraverso i suoi Poli, strutture che rendono disponibili le proprie informazioni ambientali e/o la propria capacità tecnico-scientifica. Lo spazio comunicativo di ciascun Polo è articolato in due Moduli, il Modulo Proprio (MP) e il Modulo Comune (MC). Il MC è organizzato secondo regole conformi e contiene la base conoscitiva condivisa. Per favorire la condivisione delle informazioni ambientali e territoriali, e migliorarne la fruibilità, nell'ambito della rete SINA sono stati realizzati e resi operativi attraverso il Polo APAT (Modulo Nazionale SINAnet) diversi strumenti, tra i quali il Modulo di Accesso alle Informazioni Spaziali (MAIS); il Catalogo SINAnet delle fonti di dati ambientali (FONTI); la Banca dati di qualità dell'aria (BRACE); il modulo per la diffusione della cartografia di uso del suolo nazionale per gli anni 1990 e 2000 (CLC 2000). Attraverso il network SINA, l'APAT assicura l'accesso pubblico a dati e informazioni ambientali di interesse nazionale, anche mediante le messa a punto di cataloghi

di risorse informative ¹. La rete del SINA promuove manifestazioni nazionali quali Conferenze, Seminari, Workshop, a livello europeo, nazionale e regionale. A livello europeo, la rete SINA è integrata nella rete EIONET, Environment Information and Observation network. SINA rappresenta il nodo italiano, National Focal Point, dell’Agenzia Europea dell’Ambiente, EEA.

APAT svolge nei confronti della EEA, attraverso EIONET, la funzione di contatto primario, con riferimento alle principali tematiche ambientali, attraverso propri esperti tematici, organizzati in una rete denominata National Reference Centre. Come National Focal Point, APAT e SINA assicurano il collegamento informativo con il livello europeo, l’EEA e la rete EIONET, rappresentando il punto di raccordo tra le esigenze informative comunitarie e i sistemi di raccolta e gestione delle informazioni ambientali delle Regioni e Province autonome.

L’APAT è responsabile della raccolta dei dati che l’EEA richiede con cadenza annuale ai Paesi europei ai fini della redazione dei rapporti sullo stato dell’ambiente in Europa. A tal fine utilizza la propria rete dei National Reference Centre, gli esperti tematici.

Dati e informazioni di interesse europeo vengono gestiti mediante una insieme di strumenti informatici, raccolti in una “suite” europea detta Reportnet, che contiene l’interfaccia utente e permette la realizzazione di una banca dati nazionale, *national data repository*. L’APAT è responsabile dell’integrità e della funzionalità del *repository* italiano.

Oltre a supportare l’APAT nello svolgere la funzione di National Focal Point, SINA collabora alle attività dell’EEA attraverso la partecipazione ai Centri Tematici Europei (*European Topic Centre - ETC*).

I Centri Tematici Europei, ETC (European Tematic Centre), si configurano giuridicamente come consorzi di istituzioni pubbliche e organizzazioni di ricerca scientifica di diversi paesi, con competenza in materia ambientale, finanziati dalla Agenzia Europea dell’Ambiente EEA. Finalità degli ETC, è di assistere l’EEA nel processo di raccolta, analisi, valutazione e diffusione delle informazioni di supporto alle politiche ambientali e lo sviluppo sostenibile, a livello nazionale ed internazionale. Gli ETC rappresentano, nella rete Eionet, uno dei tre elementi strutturali previsti dal regolamento istitutivo dell’EEA. Tali consorzi furono istituiti per la prima volta nel 1997, e sono selezionati sulla base di una procedura di gara a livello europeo, finalizzata a raccogliere risorse e capacità tecnico scientifiche presenti nei diversi paesi dell’Unione europea. I consorzi operano sulla base di accordi pluriennali con l’AEA. A giugno 2005 erano operativi 6 consorzi del tipo ETC: ETC Water; ETC Terrestrial

¹ Catalogo FONTI <http://www.sinanet.apat.it/fonti>.

Environment; ETC Resource and Waste Management; ETC Air and Climate Change; ETC Biological Diversity. L'APAT è membro di 2 dei 6 consorzi: ETC Resource and Waste Management ed ETC Terrestrial Environment.

Cap.2 Le Politiche ambientali comunitarie

2.01 Principali fonti del diritto ambientale europeo

L'ordinamento giuridico comunitario è un sistema di diritto sui generis¹, che non ha precedenti in altre esperienze di tipo sopranazionale. L'individualità dell'Unione e delle Comunità europee è comprovata sotto vari profili², ad iniziare dalle norme stesse del Trattato CE³ ma la peculiarità dei suoi caratteri induce spesso all'equivoco di voler ricondurre le valutazioni giuridiche agli schemi conosciuti del diritto interno ed internazionale. Le norme giuridiche comunitarie sono eterogenee e di ciò va preso atto nell'affrontare gli aspetti giuridici dell'integrazione europea nel campo ambientale, anche laddove sorge la questione dei termini da usare, dal momento che si tratta di fare riferimento a diverse fonti di diritto: dagli impegni internazionali vincolanti per la Comunità e gli Stati membri, alle norme del Trattato sull'Unione (in particolare l'art.6 richiama le principali fonti del diritto degli Stati membri); dal Trattato istitutivo della Comunità europea⁴ e diritto da esso derivato, alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e al c.d. *soft law*.

In diritto comunitario si parla comunemente delle *politiche ambientali*, includendo in questo termine anche le misure di diritto ambientale specifiche che si traducono in obblighi diretti per gli Stati ed i cittadini (ad es. i Regolamenti e le Direttive), ma non solo. L'utilizzo della locuzione *politiche ambientali* si riferisce alle varie fonti del diritto ambientale europeo menzionate sopra ma anche dall'*aquis communautaire*, che comprendente il *case law* derivante dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, le realizzazioni pattizie, politiche ed economiche vincolanti per gli Stati membri in sede di cooperazione rafforzata⁵, il *soft law* e la prassi consolidata.

Ai sensi dell'art.3 del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, l'Unione “*dispone di un quadro istituzionale unico*”, che assicura la coerenza e la continuità della azioni svolte per il perseguimento degli obiettivi, rispettando e sviluppando l'*aquis comunitario*. Sembra quindi giustificato riferirsi alle politiche comunitarie in materia ambientale comprendendo nel termine anche il concetto di diritto ambientale come potrebbe venire inteso secondo le categorie tradizionali.

¹ V. le sentenze della **Corte di Giustizia delle Comunità europee**: 15 Luglio 1964, Costa contro Enel; Case 26/62, *Van Gend & Loos* [1963] ECR I judgement of 5 February 1963, at 12.

² Cfr. **Pocar, F.** *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, 2002

³ V. artt. 281 e 282 Trattato CE

⁴ Trattato di Roma del 1957, come modificato dai Trattati successivi conclusi fra gli Stati membri

⁵ La cooperazione rafforzata fa parte integrante del diritto comunitario in quanto disciplinata dall'art. 11 TCE

Il diritto ambientale del Trattato CE, è costituito dalle norme contenute innanzitutto nella Parte Prima (Principi), e nella Parte Terza (Politiche della Comunità). Numerose norme riguardanti l'ambiente, sono state inserite in diverse parti del Trattato. Fra queste ricordiamo gli artt.2 e 6 contenuti nella Parte prima (Principi) che vengono ripresi più volte nel corso della trattazione; l'art.95 (ravvicinamento delle legislazioni), l'art.137 (politica sociale) e l'art.158 (coesione economica e sociale). Si rinvia all'elenco delle fonti per ulteriori dettagli. La Parte terza, contempla oggi uno specifico Titolo XIX, Ambiente, composto da tre articoli, 174, 175 e 176. Il diritto derivato è costituito dalle Direttive, Regolamenti europei, decisioni, raccomandazioni e pareri, adottati ai sensi dell'art. 249 del Trattato istitutivo.

Le Istituzioni della Comunità assicurano la vigilanza¹ sull'applicazione delle disposizioni del trattato e derivate, e il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato². In particolare la Commissione esercita i compiti di controllo e formula raccomandazioni, pareri, e decisioni vincolanti, mentre la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha il compito di assicurare il rispetto del diritto e la sua interpretazione.

La fonte fondamentale del diritto ambientale europeo, a parte le norme di principio, è il Titolo XIX³ inserito nelle Politiche della Comunità e comprendente gli articoli 174, 175 e 176 del Trattato CE. Le norme di principio contenute nella Parte prima, in particolare i principi dello sviluppo sostenibile e l'integrazione delle tutele ambientali, sono trattate diffusamente in altre parti del lavoro. Vediamo qui il Titolo XIX, Ambiente.

Al comma 1 dell'art. 174⁴ si indicano gli obiettivi della politica comunitaria ambientale, salvaguardia dell'ambiente, protezione della salute, uso accorto delle risorse e vocazione

¹ In particolare la Commissione, ai sensi dell'art. 211 TCE

² La Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 220 TCE

³ Trattato CE, Parte Terza, Politiche della Comunità, TITOLO XIX - AMBIENTE

⁴ *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,
- utilizzo accorto 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:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- 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.

regionale o globale delle misure di tutela ambientale. Al 2° comma si stabilisce un livello di tutela ambientale elevato, non minimale dunque, e si fonda la relativa politica sui principi di precauzione, azione preventiva, correzione del danno alla fonte, "chi inquina paga". Si tratta di principi d'azione, clausole generali che si aggiungono nella materia ambientale completando la loro esistenza che è ravvisabile in altre parti del Trattato. Tali principi sono rivolti in primo luogo alla Corte di Giustizia, nei casi estremi in cui emerga l'inosservanza sistematica di norme ambientali, onde consentire alla Corte di assicurare il rispetto del diritto comunitario ricorrendo alle clausole generali. Nessuna norma indica cosa si intenda per livello alto; tuttavia il Trattato di Amsterdam ha sottolineato in vari punti che l'obiettivo di un alto livello di tutela ambientale riguarda tutte le politiche comunitarie e impegna tutte le istituzioni non solo la Commissione. E' certo che all'alto livello di tutela ambientale, la Comunità "mira", quindi l'obbligo giuridico è quello di dimostrare che si sta facendo in modo di conseguirlo¹.

Si stabilisce il principio dell'armonizzazione delle tutele ambientali, con previsione di eccezioni nei casi opportuni e sotto il controllo della Comunità, a patto che non si tratti di motivi di natura economica.

Il comma 3 dispone che *le politiche ambientali* (non ogni disposizione, quindi, ma nel loro insieme) tengano conto dei dati scientifici e tecnici *disponibili*: non c'è bisogno di disporre particolari studi, di provare evidenze scientifiche future, a rigore neppure di disporre di dati ma solo tenerne conto quando ci sono e in effetti la dottrina li giudica complessivamente insufficienti². Il principio di precauzione e prevenzione, enunciato al comma precedente, permette infatti che le azioni politiche siano intraprese senza prove scientifiche, altrimenti i buoni principi sarebbero vani se occorresse attendere la definitiva prova della catastrofe. In effetti, per portare un solo esempio, non si sa se la liberazione di OGM sia in assoluto un bene ma possono essere intraprese politiche senza attendere mutazioni genetiche irreversibili, in via precauzionale.

In generale, i sistemi di raccolta di dati ambientali creati a livello comunitario, finora non hanno avuto successo¹. Sull'Agenzia fondata nel 1990 ma attiva solo dal '93 ho già riferito.

Inoltre la norma in esame richiede che la politica comunitaria debba tenere conto delle condizioni ambientali regionali,

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.

¹ Cfr. **Kramer, L.**, op.cit. p.77

² **Kramer, L.**, op.cit, p.98 e p. 100

del rapporto costi benefici dell'azione politica, del complessivo ed equilibrato sviluppo socioeconomico della Comunità.

Il 4° comma dell'art.174 stabilisce la cooperazione nel quadro internazionale con modalità che possono essere oggetto di accordi conclusi secondo la procedura stabilita dall'articolo 300. Rimane ferma la sovranità degli Stati membri, che possono concludere nella materia accordi internazionali separati, sempre nel rispetto dei limiti di armonizzazione stabiliti dalla Comunità.

L'art.175² prescrive le procedure con quali le azioni delle politiche comunitarie in materia ambientale debbono venire intraprese. La disciplina generale è quella delle decisioni prese dal Consiglio a maggioranza, seguendo la procedura di codecisione, art. 252 TCE. Tale procedura ha richiesto un difficile percorso d'integrazione che riprenderò nell'ottica storica. Sono previsti casi speciali di delibera all'unanimità (misure di natura fiscale, di assetto del territorio o su fonti energetiche di carattere strategico). La norma stabilisce che il finanziamento delle politiche in materia ambientale, in via generale è a carico degli Stati membri, salvi casi di deroga per oneri particolarmente gravosi e sempre al di fuori del caso della imputabilità del danno ad un soggetto responsabile.

¹ Vedi Decisione della Commissione 78/618 GUCE L 198/17 riguardante l'istituzione nel 1978 di un Comitato scientifico sulla ecotossicità delle sostanze chimiche, che non sembra abbia avuto successo. Cfr. Kramer, cit. p.99

² *Articolo 175* (Articolo modificato dal trattato di Nizza 2001)

1. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 95, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta:

a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale;

b) misure aventi incidenza; -sull'assetto territoriale,

-sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse,

-sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui;

c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando alle condizioni stabilite nel primo comma, può definire le materie cui è fatto riferimento nel presente paragrafo sulle quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata.

3. In altri settori il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Il Consiglio, deliberando alle condizioni previste dal paragrafo 1 o, secondo i casi, dal paragrafo 2, adotta le misure necessarie all'attuazione di tali programmi.

4. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.

5. Fatto salvo il principio "chi inquina paga", qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, il Consiglio stabilisce, nell'atto recante adozione di tale misura, disposizioni appropriate in forma di -deroghe temporanee e/o,

-sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 161.

L'art.176¹ è la norma di chiusura della disciplina ambientale del Trattato, lascia liberi gli Stati membri di aumentare il livello di tutela ambientale comunitario, fatta salva la compatibilità delle rispettive norme e la notifica alla Commissione.

2.02 L'evoluzione del diritto ambientale europeo

Dopo un'introduzione sulle fonti, per capire che cosa sia oggi il diritto ambientale europeo, è opportuno considerarne l'aspetto evolutivo nell'ottica diacronica; poi alcuni principi fondamentali e infine alcuni aspetti settoriali. L'approccio può essere incompleto ma, data la vastità della materia, si impone una drastica delimitazione di campo.

Negli ultimi trent'anni l'Unione europea ha compiuti progressi notevoli nella realizzazione di un sistema generalizzato di controlli ambientali. La volontà della CEE, di impegnarsi per proteggere l'uomo attraverso una *politica dell'ambiente*, si manifesta negli anni 70², mentre "...gli avvertimenti che biologi ed urbanisti avevano cominciato a dare già prima del secondo conflitto mondiale e che dopo questo ovunque si accrebbero, sulla distruzione della natura, del paesaggio, degli ambienti urbani tradizionali, trovarono da parte degli amministratori degli Stati nulla più che una cortese attenzione, anche se provenivano da uomini di scienza famosi e prestigiosi"³.

Il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma nel 1957, non conteneva alcun riferimento alla protezione dell'ambiente. Immediatamente dopo l'entrata in vigore degli accordi di Roma, ci si rese conto che la comunità di mercato richiedeva meccanismi comuni volti a tutelare uomo e ambiente⁴ e infatti la Comunità adottò misure mancanti in materia ambientale già nel 1967⁵. Le necessità che seguirono, autorizzazioni, controlli sui valori limite delle sostanze inquinanti, obblighi d'informazione verso le autorità comunitarie, fecero emergere nel corso degli anni '70 un ruolo forte del diritto amministrativo.

¹ *Articolo 176*

I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 175 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente trattato. Essi sono notificati alla Commissione.

² **Bianchi e Cordini**, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Cedam, 1983

³ **Giannini, M.S.**, op.cit. in *Rivista trimestrale di diritto dell'ambiente*, 1973, p.15

⁴ **Kramer, L.**, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002

⁵ Direttiva 67/548 in materia di rifiuti tossici; successivamente le Direttive 1975 n. 442 e 1984 n. 631 stabilivano l'obbligo del produttore di consegnarli a un'impresa di smaltimento. Cfr Meli, V., *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996. Nel 1970 le direttive 1970/157 (in materia di inquinamento acustico) e 1970/220 (sulle emissioni dei motori), mostravano la sensibilità della Comunità di mercato verso il nuovo tema dell'inquinamento ambientale. In seguito la tutela preventiva si estese agli impianti pericolosi che dovevano essere autorizzati e ciò fece emergere un ruolo forte del *diritto amministrativo* specialmente in relazione con i valori limite delle sostanze inquinanti che vennero fissati con la direttiva del 1986 n. 280, e agli obblighi d'informazione verso le autorità comunitarie

La conferenza internazionale di Stoccolma del giugno 1972 aveva accolto nella sede politica internazionale gli allarmi ambientali provenienti dal mondo scientifico ed il vertice europeo di Parigi che la seguiva a distanza di un mese, fece altrettanto. Nel luglio 1972 la Comunità Economica riconobbe per la prima volta *in sede politica* la necessità di prestare maggiore attenzione all'ambiente, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità della vita. Nell'Ottobre '72, i capi di Stato e di Governo dei paesi membri, dichiararono formalmente¹ che la protezione ambientale doveva fare parte integrante del Trattato della Comunità economica europea. In quella sede la Francia si oppose a cedere al livello comunitario la propria sovranità in materia di politica ambientale.

La politica ambientale europea degli anni '70 e '80 fu cadenzata dall'adozione pratica dei primi quattro programmi di azione comunitaria per l'ambiente, basati su un approccio verticale e settoriale ai problemi ecologici. Nel '73 venne approvato dagli Stati membri il primo programma d'azione ambientale; l'approvazione avvenne in via intergovernativa (la materia ambientale non era compresa nel Trattato) ed anche i successivi programmi ambientali, fino al 5°, furono preparati dalla Commissione e discussi in sede comunitaria ma poi approvati dagli Stati membri come accordo internazionale. Il primo programma di azione in materia ambientale riguarda il periodo 1973-1976. Fino all'inizio degli anni '90 la Comunità adottò circa 200 atti legislativi volti essenzialmente a limitare l'inquinamento mediante l'introduzione di norme minime settoriali, soprattutto in materia di gestione dei rifiuti, di inquinamento idrico e di inquinamento atmosferico. Questo quadro regolamentare non ha frenato il degrado ambientale in Europa. La strategia d'intervento era di tipo conservativo - preventivo e settoriale, attuata con Direttive che stabilivano i livelli minimi di contaminazione per arginare tutti quei fattori negativi d'impatto ambientale che incidono sull'*habitat* e causano effetti che pregiudicano l'uomo, sempre inteso al centro del problema².

Il vero punto di svolta fu l'affermazione della politica ambientale come competenza propria della Comunità europea, ed è rappresentato dall'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto Unico europeo, che inserisce nella Parte Terza del Trattato - Politiche della comunità, un titolo specifico dedicato all'ambiente Titolo VII - Ambiente (articoli 130R-130T), poi modificato dal Trattato di Maastricht che ha trasferito le norme al Titolo XVI del Trattato CE. Come è noto, il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre del 97 (entrato in vigore il 1 maggio 99), ha

¹ Relazione generale della Commissione n.6, 1972, p.8: "...La crescita economica non è fine a sé stessa. Il suo obiettivo principale dovrebbe essere quello di ridurre le disparità nelle condizioni di vita. Deve aver luogo con la partecipazione di tutte le parti sociali....In conformità con i tratti fondamentali della cultura europea, attenzione particolare dovrà essere data ai valori intangibili e alla protezione dell'ambiente, in modo che il progresso possa veramente essere posto al servizio dell'umanità."

² Cfr. direttiva del Consiglio 1985 n. 337, par.13

completamente cambiato la numerazione degli articoli del Trattato CE, così che oggi le norme espressamente dedicate alla politica ambientale sono riportate al *Titolo XIX, artt.174-176*.

Con l'Atto Unico del 1987 le politiche ambientali diventano politiche di 1° pilastro¹; l'approvazione delle decisioni avveniva nella sede sovranazionale comunitaria ma le decisioni in materia ambientale dovevano comunque venire adottate dal Consiglio all'unanimità; solo dal 1993 verrà adottata la procedura codecisione².

Il ruolo amministrativo nelle politiche ambientali dopo l'Atto Unico si accrebbe poiché alle politiche di prevenzione e controllo, si aggiunsero quelle di aiuto finanziario per le tecnologie pulite, per il riciclaggio, la bonifica, la protezione delle specie viventi e dei siti minacciati di degrado³.

Com'è noto, l'Atto Unico non portò all'Unione politica e la discussione riprese nel '90 nella conferenza di Dublino⁴ su politica e diritto comunitario. In questa sede fu introdotto il principio dell'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata che venne ritenuta necessaria in materia ambientale per estendere la tutela ed assicurare lo sviluppo sostenibile. In seguito, l'intervento comunitario in materia ambientale si è sviluppato nel corso degli anni fino a quando il trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992 ed entrato in vigore nel marzo '93, non gli ha conferito rango politico. L'evoluzione è proseguita con il Trattato di Amsterdam che ha affermato, ed inserito nel Trattato CE, il principio dell'integrazione ambientale come guida politica della Comunità europea anche in campo economico e rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile fissando come priorità il raggiungimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente.

Nel corso dell'evoluzione storico- giuridica che portò al Trattato sull'Unione europea⁵, fu adottato il principio del voto a maggioranza ed esteso alle misure ambientali dal Trattato CE,

¹ Nel 1984 il Parlamento europeo aveva fatto una proposta di Trattato d'Unione dove la politica ambientale era una competenza concorrente. La *Commissione Dooge*, fu incaricata dal Consiglio di studiare la proposta e nel rapporto finale parlò dell'ambiente con oggetto di futura cooperazione.

Le osservazioni del 1985 e 86 della Commissione, che seguirono le proposte di trattato, portarono all'inserimento di un nuovo titolo, Ambiente, nella proposta definitiva dell'Atto Unico europeo, pubblicato in GU nel 1987. Dopo il Trattato di Amsterdam questo è il Titolo XIX composto dagli artt.174, 175 e 176.

² Trattato CE, art. 251, procedura di codecisione

³ Regolamento 1987 n. 2242

⁴ Dichiarazione di Dublino, Bollettino CE 1990, par.1.13. La conferenza di Dublino dei capi di Stato e di Governo su politica e diritto comunitario, adottò la *Dichiarazione di Dublino* che introdusse il principio dell'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata nella politica ambientale. Dai lavori della conferenza emerge che l'adozione di decisioni a maggioranza era necessaria in materia ambientale se si voleva estendere la tutela per assicurare lo sviluppo sostenibile.

⁵ Nell'ambito della preparazione della conferenza di Maastricht, nel 2° semestre del '91 la presidenza Olandese propose l'aggiunta del principio di precauzione all'art. 174 e la precisazione del voto a maggioranza nell'ambito di una procedura di codecisione. Spagna e Regno Unito volevano il voto all'unanimità e ciò si riflesse nell'aggiunta della previsione, all'art. 175, del voto unanime per quelle decisioni ambientali che toccavano la materia fiscale, il suolo e l'assetto del territorio. Inoltre fu prevista una deroga temporanea ed il ricorso al Fondo di coesione, nel caso di misure

così come la procedura di codecisione e le deroghe previste oggi dall'art.175 TCE. Il 6° programma ambientale, l'ultimo quadro d'azione comunitario in materia ambientale, è infatti stato adottato nel '98 nella forma di Decisione del Consiglio¹ con la procedura di codecisione. La conferenza stessa di Maastricht², in definitiva, non introdusse che piccole modifiche alle politiche ambientali già adottate nel corso della sua stessa preparazione.

In occasione della nuova conferenza intergovernativa prevista dallo stesso trattato per il 1996, che avrebbe condotto al Trattato di Amsterdam, le organizzazioni ambientaliste sostennero con forza la proposta parlamentare di aggiungere al Trattato CE una clausola sullo sviluppo sostenibile. Il Parlamento europeo andò oltre e propose di integrare le politiche ambientali nelle altre politiche settoriali, di includere direttamente una norma di protezione ambientale nei titoli sulla coesione economica e sociale³ e sulle politiche della cooperazione allo sviluppo⁴. Infine propose una clausola che consentisse agli Stati membri di introdurre tutele più rigorose e un'aggiunta all'art.174 che valorizzasse la tutela in via preventiva. Raccomandò anche una disposizione di tutela sul benessere degli animali⁵.

Mentre la Commissione proponeva l'introduzione nel Trattato del diritto all'ambiente sano, il Consiglio propendeva per il rafforzamento del concetto di sviluppo sostenibile e per l'integrazione delle politiche ambientali negli altri settori delle politiche comunitarie, oltre che per l'aggiunta di obiettivi ambientali. Il Trattato di Amsterdam accolse quasi tutte le proposte parlamentari in materia ambientale, che vennero tradotte nel Trattato CE e consacrò all'articolo 2 il principio dello sviluppo sostenibile⁶. La disposizione secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, che figurava precedentemente all'articolo 130R, è stata

che implicassero costi sproporzionati per uno Stato membro, salvo nel caso applicativo del principio "chi inquina paga".

Fra le bozze di trattato d'unione politica che vennero proposte nella conferenza intergovernativa del marzo 1991, la Commissione propose di introdurre un famoso articolo 7, poi del tutto cancellato dalla Presidenza lussemburghese del 1° semestre, che disponeva "Ogni cittadino dell'Unione ha diritto a vivere in un ambiente sano e il dovere di contribuire alla sua salvaguardia. A tal fine gli è riconosciuto il diritto all'informazione nonché il diritto alla consultazione nei casi appropriati".

¹ Decisione 2179 del 1998, COM (2001) 31.

² Il trattato sull'Unione europea, concluso a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, non ha rappresentato un significativo passo in avanti nelle competenze comunitarie in materia ambientale.

³ Trattato CE artt.158 e 159 (ex 130a e 130b)

⁴ Trattato CE art.177 (ex 130u)

⁵ Cfr. **Kramer,L.**, op. cit. p.7. Il gruppo *Westendorp*, cui fu affidato la preparazione della conferenza di Amsterdam, dichiarò nel rapporto al Consiglio che la Conferenza intergovernativa avrebbe dovuto esaminare il problema dell'efficacia delle politiche ambientali comunitarie ed individuare una ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri.

⁶ Fu la presidenza irlandese che nel 2° semestre 96 propose di qualificare lo sviluppo come equilibrato e sostenibile, sia nell'art. 2 del Trattato sull'Unione che nell'art.2 del Trattato CE e di spostare il principio dell'integrazione delle politiche ambientali, fin allora contenuto nell'art. 174, ad un nuovo art.6. Nel marzo 97 la presidenza olandese adottò il testo irlandese di modifica al Trattato sull'Unione europea, che venne firmato ad Amsterdam il 2 Ottobre 1997 ed entrò in vigore il 1 marzo 1999.

incorporata nell'articolo 6 del Trattato CE. L'introduzione del principio dell'integrazione delle politiche ambientali, secondo cui "le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità", pone il principio in una posizione di preminenza nel Trattato CE, che modifica profondamente le ragioni economiche su cui la comunità europea era fondata, sulla scorta del principio funzionalista ¹ adattato alla logica del mercato.

Il 5° programma d'azione in materia ambientale per il periodo 1992-2000, intitolato "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" ², ha stabilito i principi di una strategia europea su base volontaria segnando l'inizio di un'azione comunitaria *orizzontale*, che tiene conto di tutti i fattori d'inquinamento e unifica la strategia d'intervento³. Ha inoltre posto l'accento sul principio dell'integrazione ambientale in tutte le altre politiche comunitarie. Questo approccio trasversale della politica ambientale è stato confermato dalla Commissione con la comunicazione del 1998 relativa all'integrazione dell'ambiente nelle politiche dell'Unione ⁴ e dal Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998.

Da allora l'aspetto politico dell'integrazione della problematica ambientale nelle altre politiche, è diventata obbligatoria per le istituzioni comunitarie ed è stato oggetto di vari atti comunitari, nei settori dell'occupazione, dell'energia, dell'agricoltura, della cooperazione allo sviluppo, del mercato unico, dell'industria, della pesca, della politica economica e dei trasporti. Nel 1999, un'inchiesta "Eurobarometro", commissionata dalla DG Ambiente, ebbe risultati che influenzarono le successive politiche ambientali. Secondo l'83 % degli intervistati, la

¹ Cfr. **Mitrany,D.**, op.cit. Il Funzionalismo ha ispirato il metodo operativo seguito dai "padri dell'Europa". Unire le ideologie è possibile solo se l'integrazione tra Stati viene indirizzata verso la soluzione dei problemi sociali o economici, che sono gli unici rispetto ai quali si riscontra una sostanziale comunanza di interessi e di aspettative tra i vari governi. Il Funzionalismo può essere così ricondotto alla distinzione tra categorie di *politics high e low*.

² Misure comunitarie : Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development.

Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development "Towards sustainability". <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm>

³ "The Community strategy based on a vertical approach, which consisted of adopting environmental regulations, produced good results but only partly solved the problems."

⁴ Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) COM(1998) 333 - Not published in the Official Journal]

Summary

The Luxembourg European Council called on the Commission to put forward a strategy for implementing Article 6 of the consolidated EC Treaty, which states that environmental protection is to be integrated into the definition and implementation of all Community activities and policies.

Environmental protection is one of the major challenges facing Europe and is therefore a Community objective. Looking beyond Europe's environmental concerns, the Community has committed itself to tackling global environmental issues.

The need to integrate environmental concerns into other EU policies has been acknowledged since the Single European Act. In addition, the fifth environmental action programme has established this objective as a priority.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28075.htm>

protezione dell'ambiente andava considerata come una delle priorità dell'UE, mentre per il 55 % le decisioni relative alla protezione dell'ambiente andavano prese a livello comunitario¹.

Ciò indicava una forte presa di coscienza verso l'importanza dei problemi ambientali da parte dei cittadini europei e l'idea diffusa che la materia ambientale è una competenza del livello di governo europeo. Grazie alla conferma di questa presa di coscienza, da parte dei cittadini, dei rischi connessi ai problemi globali dell'ambiente, è diventato inevitabile adottare un approccio concertato su scala europea e internazionale. Infatti della tendenza prese atto il sesto programma di azione in materia ambientale per gli anni 2001-2010², che dà un nuovo significato e un nuovo orientamento alla politica ambientale della Comunità, stabilisce obiettivi per il prossimo decennio e azioni da intraprendere per conseguirli; ciò che è fondamentale è il passaggio ad una dimensione orizzontale nella impostazione delle politiche ambientali, con il coinvolgimento dei cittadini.

I programmi ambientali (di cui presenterò una sintesi dell'ultimo, il 6°) sono fra i mezzi o strumenti di realizzazione delle politiche ambientali comunitarie e richiedono una breve puntualizzazione.

Le politiche ambientali si concretizzano in programmi d'azione volti a rendere effettivo il diritto ambientale, utilizzando strumenti, specifiche applicazioni e controlli finalizzati agli obiettivi di tutela e ispirati nella loro azione ai principi ambientali. I principi sono esplicitati da *clausole generali* contenute nei trattati e rappresentano i cardini del diritto ambientale europeo; i più importanti di essi verranno presi in esame nei prossimi paragrafi.

Gli strumenti comunitari di politica ambientale, si sono moltiplicati man mano che tale politica si sviluppava. Fra i principali strumenti vi sono *l'Agenzia europea dell'ambiente e lo strumento finanziario LIFE*.

L'Agenzia europea dell'ambiente, di cui ho già trattato, è il fondamentale sostegno scientifico alle politiche ambientali delle istituzioni europee.

Il principale *strumento finanziario* allo sviluppo della politica e della legislazione comunitaria nel settore dell'ambiente è invece il programma Life³. Life favorisce l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche e lo sviluppo sostenibile con l'erogazione di contributi finanziari per azioni ambientali europee, di paesi rivieraschi del Mediterraneo e del Baltico e di paesi PECO candidati all'adesione all'Unione europea.

¹ Cfr. il sito internet : <http://europa.eu.int/comm/environment/barometer/index.htm>

² Il testo integrale del programma, insieme ad ulteriori informazioni, è disponibile al seguente indirizzo: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>

³ <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28021.htm>

Regolamento (CEE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE).

Altri strumenti di politica ambientale sono rappresentati da istituzioni come la Banca europea per gli investimenti; il Comitato scientifico per la sicurezza dei consumatori, la salute pubblica e l'ambiente; gli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente; da direttive come ad esempio i Criteri minimi per le Ispezioni ambientali; il marchio di qualità ecologica; la valutazione dell'impatto dei progetti sull'ambiente; da specifici programmi come quello per la promozione delle ONG attive nel campo della protezione ambientale; da accordi internazionali, come la Convenzione di Aarhus relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione dei cittadini e accesso alla giustizia; dai sistemi informativi europei verso i cittadini e dalle prassi in uso come il libertà d'accesso all'informazione ambientale presso gli uffici europei e la rete dei dati.

Fra gli altri strumenti applicativi del diritto ambientale vanno menzionati la garanzia dell'accesso alla giustizia in materia ambientale; la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale.

Infine, strumento fondamentale d'attuazione e controllo nell'applicazione del diritto comunitario anche in materia di ambiente è la Commissione europea attraverso la Direzione Generale Ambiente.

2.03 La Convenzione di Aarhus, uno strumento di amministrazione orizzontale del diritto ambientale

La *Convenzione di Aarhus* va considerata a parte essendo uno strumento molto particolare di tutela ambientale poiché si rivolge direttamente ai cittadini europei e chiede loro una collaborazione con gli organi amministrativi della comunità responsabili dell'applicazione del diritto ambientale.

Con decisione del 2005 ¹ il Consiglio ha ratificato l'accordo internazionale firmato nel 1998 nella città danese di Aarhus dalla Comunità europea, rappresentata dalla Commissione e dagli Stati membri oltre ad altri 40 paesi. E' un accordo di notevole importanza in materia di tutela

¹ Decisione del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla firma, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Con la decisione, la convenzione di Århus (firmata dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri nel 1998) è stata approvata a nome della Comunità.

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28056.htm>

Ulteriori informazioni sulla convenzione e sul processo di ratifica sono disponibili sul sito web dell'UNECE:
<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

Il sito web della Commissione europea sull'accesso ai documenti si trova al seguente indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Per maggiori informazioni sul codice di condotta della Commissione:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_it.htm

Le denunce relative al mancato rispetto del diritto comunitario da parte di uno Stato membro possono essere compilate utilizzando il modello disponibile al seguente indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_it.htm

ambientale poiché presuppone e porta in luce che il diritto ambientale è un interesse soggettivo diretto del singolo cittadino, superando la tradizionale nozione di interesse diffuso.

L'idea importante contenuta nello strumento internazionale è quella che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi ambientali conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente.

Garantisce ai cittadini il diritto all'informazione, alla partecipazione nell'elaborazione degli atti ambientali e il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale. Il nuovo ruolo riconosciuto ai cittadini e alle organizzazioni ambientaliste nella protezione dell'ambiente comporta l'accesso alle informazioni ambientali in possesso delle pubbliche autorità; ciò induce le pubbliche amministrazioni ed i governi a maggiore trasparenza e responsabilità.

I cittadini potranno accedere a procedure di riesame in caso di mancato rispetto del diritto all'informazione e alla partecipazione e, in alcune ipotesi specifiche, sono anche legittimati ad agire contro violazioni generali delle norme ambientali, a citare in giudizio i responsabili di disastri ambientali e i governi qualora tentino di dissimularli.

L'applicazione della convenzione entro la Comunità dovrebbe comportare il diritto della popolazione locale ad essere consultata pubblicamente sui nuovi progetti che hanno un notevole impatto ambientale, ad esempio su innovazioni viarie di particolare impatto, sulla localizzazione degli impianti di smaltimento e incenerimento rifiuti, sull'apertura di nuovi impianti che possono recare pregiudizio all'ambiente con la produzione scorie tossiche o radioattive.

2.1 La DG Ambiente della Commissione europea

La Commissione europea è composta da 39 Direzioni generali (DG) e servizi specializzati. Una di queste è la direzione generale per l'ambiente. Una delle funzioni principali della Commissione europea, è quella di proporre ed elaborare nuove norme e di vigilare sull'effettiva applicazione negli Stati membri delle misure adottate; ciò vale anche nella materia ambientale.

Quando si parla della Commissione come organo politico, ci si riferisce a 20 commissari, o membri della Commissione, posti al vertice dell'istituzione. I commissari che arrivano a Bruxelles sono spesso ex parlamentari nazionali o europei o hanno ricoperto incarichi di responsabilità (ad es. a livello ministeriale) nel paese d'origine. Il loro mandato presso la Commissione è di cinque anni.

A capo di ogni DG c'è un Direttore Generale, di rango equivalente ai più alti funzionari delle amministrazioni nazionali. Il direttore generale risponde ad uno dei commissari ¹, che ha la responsabilità politica di una o più direzioni generali.

La DG Ambiente della Commissione ha sede principale a Bruxelles mentre l'unità competente in materia di radioprotezione è situata a Lussemburgo. Nella DG lavorano circa 550 persone. ²

I compiti istituzionali della DG Ambiente sono quelli di mantenere e migliorare la qualità della vita, innalzando nel contempo la protezione delle risorse naturali. Ciò avviene con la valutazione dei rischi e l'applicazione della normativa comunitaria.

Inoltre la DG Ambiente deve favorire l'uso efficace delle risorse, nelle fasi di produzione, consumo e smaltimento dei rifiuti; integrare gli aspetti ambientali con le altre politiche dell'UE; promuovere una crescita sostenibile nell'UE, che tenga conto delle necessità economiche, sociali e ambientali anche delle generazioni future.

Nel campo dei fenomeni collegati, la DG Ambiente ha il compito di affrontare il problema del cambiamento climatico e quello della conservazione della biodiversità; assicurare l'approccio multisetoriale delle politiche ambientali, con il coinvolgimento di tutti gli interessati.

Prima di presentare una proposta legislativa, la DG Ambiente procede ad ampie consultazioni e discussioni preliminari con i rappresentanti dei governi, le ONG ambientali, l'industria, i sindacati, i rappresentanti dei gruppi settoriali di interesse e, se necessario, con esperti di settore. Le proposte formulate tengono conto di tutti gli interessi, spesso divergenti.

Una volta che la Commissione ha preparato la proposta, la presenta al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo; poi le tre istituzioni collaborano insieme per arrivare ad un testo definitivo.

Il Parlamento condivide con il Consiglio il potere di codecisione nella maggior parte delle materie ambientali, in altre ha semplicemente il diritto di essere consultato. La Commissione deve tener conto degli emendamenti del Parlamento europeo nel riesame delle proposte.

La DG Ambiente vigila sulla corretta applicazione della normativa ambientale comunitaria da parte degli Stati membri ³, se necessario intervenendo nei confronti di chi, pubblico o privato,

¹ L'attuale commissario della DG Ambiente è il greco Stavros C. Dimas; dal 1989 al 1992 stato commissario della DG Ambiente, Carlo Ripa Di Meana.

² Sito web della DG Ambiente

<http://europa.eu.int/comm/environment>

Sono circa 3000 pagine di informazioni e 2500 documenti sulle politiche e sulle azioni della DG Ambiente.

La maggior parte delle informazioni è in inglese. <http://europa.eu.int/comm/environment/abc.htm> ;

V. anche: <http://europa.eu.int/comm/environment/whatsnew.htm>;

http://europa.eu.int/comm/environment/pubs_en.htm

³ Articolo 211, c.1

“al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione:

-vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso,

non rispetti gli obblighi stabiliti dal trattato. Contro gli Stati membri e le imprese che non osservano la normativa ambientale è possibile avviare procedure d'infrazione e in ultima istanza adire la Corte di giustizia.

La DG Ambiente della Commissione rappresenta l'Unione europea a livello internazionale e promuove iniziative internazionali per affrontare i problemi ambientali, mondiali o transfrontalieri. Inoltre è impegnata nell'integrazione delle esigenze ambientali con le altre politiche comunitarie e nella divulgazione di informazioni ambientali.

La DG Ambiente della Commissione interviene in molti settori di politica ambientale, eseguendo controlli di settore sui processi produttivi, sui prodotti potenzialmente responsabili di emissioni inquinanti, nel settore della chimica, sugli OGM, controlli per la protezione della natura e della fauna selvatica, della qualità dell'aria e dell'acqua nonché sul rispetto delle rispettive norme di qualità.

Le associazioni di consumatori, le organizzazioni ambientaliste, i gruppi di interesse settoriale, le ONG ambientali e gli esperti del settore, possono partecipare al processo legislativo, poiché la Commissione, prima di presentare una proposta al Consiglio e al Parlamento, consulta tutti i soggetti interessati coinvolgendoli nel processo decisionale. Ad esempio, nell'attuale dibattito sugli OGM, Greenpeace, che guida il fronte anti-OGM opponendosi alle imprese produttrici, è un importante interlocutore sociale della DG Ambiente.

In altri casi possono essere gli Stati membri a segnalare un problema specifico: il recente interesse per i fenomeni di acidificazione, ad esempio, è il risultato delle pressioni dei paesi scandinavi.

In generale tuttavia, sono soprattutto gli studi scientifici sullo stato dell'ambiente ad indicare le priorità ambientali: è l'Agenzia europea dell'ambiente che fornisce alla DG Ambiente della Commissione una relazione sullo stato dell'ambiente.

Il processo informativo si è andato perfezionando ed ha acquisito importanza nel corso del tempo e l'ultima relazione dell'Agenzia europea dell'Ambiente, in particolare, è stato il principale punto di riferimento per definire le priorità del sesto programma d'azione.

-formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario,

-dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, alle condizioni previste dal presente trattato,

-esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. ”

Nelle proprie iniziative legislative, la DG Ambiente tiene conto del principio di sussidiarietà¹ e propone l'adozione di atti normativi soltanto nei settori nei quali l'Unione europea è in grado di agire più efficacemente dei singoli Stati membri.

Le possibilità di finanziamento offerte dalla DG Ambiente sono costituite principalmente dallo strumento finanziario LIFE, ma ogni anno viene bandito un invito a presentare proposte e azioni specifiche per le ONG ambientali e la protezione civile.²

2.1.1 Il 6° Programma d'azione per l'Ambiente 2001-2010

Quanto segue è una sintesi dei contenuti di politica ambientale espressi dal 6° programma d'azione. Il programma viene riportato, più che per il contenuto e gli indirizzi di politica ambientale, perché può contribuire ad indicare lo stato di attuazione del diritto ambientale europeo ed il grado di effettività dei principi ambientali affermati dai trattati.

Nel 2001 la Commissione europea propone un nuovo documento programmatico di ampio respiro³, il Programma di azione per l'ambiente 2001-2010, titolato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta". Il programma affronta le tematiche ambientali dei prossimi 10 anni. La presentazione del documento è ritenuta necessaria in quanto, oltre a segnare il punto della situazione attuale dell'indirizzo politico ambientale europeo, nella sua parte più centrale richiama il ruolo fondamentale rivestito dall'Agenzia europea dell'ambiente nella attuazione di quello che è chiamato il "nuovo approccio" alle politiche ambientali.

Il programma si articola in due parti: il documento programmatico della Commissione europea, detto Comunicazione e lo *strumento legislativo* vero e proprio proposto, dalla Commissione europea al Consiglio dei Ministri dell'ambiente e al Parlamento europeo. Il testo proposto per l'atto giuridico è stato discusso ed adottato formalmente e congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio dei Ministri.

La prima parte, che è anche la più consistente, rappresenta il testo base della politica ufficiale della Commissione europea e contiene gli obiettivi che essa si impegna a perseguire e che è riassunto per grandi linee in questo paragrafo.

¹ Trattato CE art.5

² Informazioni finanziamenti DG Ambiente: http://europa.eu.int/comm/environment/funding/intro_en.htm

³ Lussemburgo: Commissione Europea, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, informazioni sul programma Ambiente 2010: "Il nostro futuro, la nostra scelta – Sesto Programma di azione per l'ambiente" v. sito internet: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm> o al sito <http://europa.eu.int/comm/environment>

Benché il Sesto Programma fissi le priorità di intervento per i prossimi dieci anni, è previsto che la Commissione ne esamini i progressi dopo cinque anni, aggiornandolo ove necessario per dare riscontro di nuovi sviluppi e nuovi dati.

Il 6° programma ambientale, dopo una premessa concettuale, indica quattro campi d'azione prioritari e propone gli interventi da porre in essere e metodi nuovi per conseguire obiettivi di qualità ambientale. Le quattro macroaree che necessitano di interventi più vigorosi, sono: il cambiamento climatico accelerato dalle emissioni; la tutela della natura, la flora e la fauna; i legami fra ambiente e salute; la preservazione delle risorse naturali e il miglioramento della gestione dei rifiuti. La sintesi in soli quattro macroaree ambientali fatta dal 6° programma, potrebbe sembrare semplicistica ma in realtà risponde ad una logica di politica ambientale attualissima e quasi rivoluzionaria, rispetto alla tradizionale partizione settoriale delle materie ambientali, e rende ragione alle necessità di uniformazione della materia da tempo affermate dalla dottrina giuridica, anche italiana. Il Programma rivolge direttamente ai cittadini europei la domanda “in quale ambiente vorremmo vivere e che ambiente vogliamo lasciare in eredità alle generazioni future?” Tutti vogliamo un ambiente sano e la tutela del pianeta apre nuove opportunità. Vanno spezzati i vecchi legami fra crescita economica e danno ambientale. Molti cittadini europei stanno facendo qualcosa per salvaguardare il pianeta e sfruttare le risorse naturali con maggior cautela ed efficienza, si comincia a parlare di assunzione di responsabilità, ci si sforza di riciclare i rifiuti, di risparmiare l'energia, di acquistare prodotti “verdi” e di proteggere la natura.

Lo stesso progresso tecnologico si è orientato a migliorare l'ambiente oltre che l'economia e dagli anni '70 l'Unione europea sta attuando una rete di misure volte a proteggere l'ambiente. “Ma resta parecchio da fare, anche a fronte di pressioni sull'ambiente che si aggravano di continuo: mutamento del clima, scomparsa progressiva delle zone rurali, quantità crescenti di rifiuti e sempre più forte contaminazione chimica di cibo, aria e acqua.”

Per poter progredire, l'ambiente deve trovar posto al centro di tutte le politiche, dai trasporti all'energia, dall'industria all'agricoltura. Ciò significa che bisogna costruire una società in cui le attività umane non inquinano ed i rifiuti sono riciclati o smaltiti in modo sicuro.

Le sfide ambientali da affrontare nel prossimo decennio sono di portata mondiale, poiché questo è un tipo di problemi che non conosce confini. Il degrado ambientale degli altri paesi danneggia un bene che è anche nostro e influisce sulla qualità della nostra vita.

Anche se gli europei consumano più del dovuto rispetto alle risorse mondiali, l'UE ha assunto un ruolo di leader nell'ambito di importanti accordi internazionali per la tutela dell'ambiente.

Occorre capire che questo non è un problema riservato alla classe politica e all'industria. Ciascun cittadino può fare qualcosa: il nostro futuro dipende dalle nostre scelte.

L'Unione europea, col 6° Programma di azione per l'ambiente, si concentra sui settori in cui l'intervento è più urgente ed in cui l'iniziativa europea può cambiare le cose, fissando obiettivi per i prossimi 10 anni ed oltre. La chiave di volta per il benessere a lungo termine, è lo "sviluppo sostenibile", cioè il modo di continuare a migliorare la qualità della vita senza recare danno all'ambiente, alle generazioni future o alle altre popolazioni, dei paesi industrializzati o di quelli in via di sviluppo. In particolare bisogna spingere l'industria a fare di più in campo ambientale sia mediante la legislazione che tramite *sistemi di autoregolamentazione*. I metodi di comando e controllo, ovvero la sola legge, non sono oggi più in grado di colpire la fonte del danno *ex ante* a causa del proliferare degli eventi di degrado ed offrono solo un tipo di tutela *ex post*.

Alcuni tipici esempi mostrano la preoccupante crescita dei danni ambientali : la produzione di rifiuti dell'Unione Europea cresce ad un tasso del 10% l'anno; le emissioni provenienti dai trasporti e da fonti domestiche di biossido di carbonio ed i consumi di energie di tipo inquinante si incrementano ogni anno; il consumo delle risorse è in aumento; la qualità della vita della popolazione europea nelle zone urbane è soggetta a degrado dovuto all'inquinamento atmosferico, idrico e acustico. La Comunità europea era originariamente fondata su ragioni economiche e la principale preoccupazione comunitaria era infatti l'aumento dell'occupazione e del tenore di vita, attraverso la libera circolazione delle merci, persone, servizi e capitali, e lo sviluppo degli scambi commerciali, a spese dell'impatto ambientale.

Ora si riconosce che il modello europeo di sviluppo non può essere fondato sull'esaurimento delle risorse naturali e sul degrado ambientale.

La protezione dell'ambiente è quindi diventata una delle maggiori sfide per l'Europa.

Lo sviluppo auspicato e promosso dal 6° Programma di azione per l'ambiente è una maggiore attenzione nei confronti dell'ambiente, la quale determinerà nel lungo termine un aumento dell'efficienza e della produttività; il nuovo mercato dell'ecologia spronerà l'innovazione e l'occupazione, e in questo mercato in espansione le imprese europee potranno prosperare.

Le quattro azioni (contrastare il cambiamento climatico; proteggere la natura, la flora e la fauna; affrontare i legami fra ambiente e salute; preservare le risorse naturali e migliorare la gestione dei rifiuti) vengono poi affrontate nel dettaglio dal programma. Riprendo il punto del legame tra ambiente e salute poiché il tema giuridico del diritto soggettivo all'ambiente sano è

attualmente discusso in tutto il mondo e sta entrando nelle costituzioni più recenti, come vedremo nella parte comparativa.

Il 6° programma dà una definizione di salute collegata all'ambiente, affermando che per salute si intende uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non solo la mera assenza di malattia, e che l'inquinamento ambientale provoca danni gravi alla salute, fino alla morte prematura. Nonostante un miglioramento della qualità dell'aria registrato nell'Unione europea, il numero di bambini che si ammalano di asma aumenta e cresce il problema rumore, con gli effetti che esso comporta sulla salute causando stress, disturbi del sonno e rischio di malattie cardiovascolari. Il rapporto fra ambiente e salute è complesso, e non ancora conosciuto a fondo. Il ruolo dell'Unione sta nell'identificare i pericoli e nel fissare le norme, con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili della popolazione, come bambini ed anziani. Ciò significa prevenire i rischi, dove possibile. Qui il 6° programma indica una serie di fonti inquinanti su cui è necessario intervenire, dai prodotti chimici, ai pesticidi utilizzati in agricoltura; dal rispetto delle acque, all'inquinamento acustico (ricordando la direttiva che impone l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di redigere "mappe di rumore" e di fissare obiettivi specifici di riduzione del rumore).

L'obiettivo del sesto programma è ottenere una qualità dell'ambiente tale che i livelli di contaminazione causata dall'uomo si riducano al di sotto del limite di rischio per la salute umana. Per questo, prevede di approfondire la ricerca sui legami tra inquinamento ambientale e salute; sviluppare norme sanitarie più attente ai gruppi più vulnerabili della società; ridurre i rischi causati dall'uso dei pesticidi; sviluppare una nuova strategia antinquinamento; riformare il sistema di verifica delle sostanze chimiche.

Per raggiungere entro il 2010 gli obiettivi fissati, il 6° programma propone *un nuovo approccio* chiedendo il contributo di tutti i cittadini e ricordando agli Stati membri di utilizzare gli strumenti esistenti per influire sulle decisioni di imprese, consumatori e legislatori al fine di contribuire a migliorare l'ambiente. Il nuovo approccio, propone *cinque linee di azione* principali, in primo luogo l'attuazione della legislazione comunitaria¹. La Commissione afferma che il procedimento legale, è lento e complesso e che possono passare anni prima che dia un esito concreto; che tuttavia esistono altri metodi (qui la Commissione propone un modello di governance basato sul *soft law by information*) capaci di accelerare efficacemente il processo di attuazione del diritto: la trasparenza e l'informazione coinvolgono l'opinione pubblica spingono il cittadino a pretendere che le autorità agiscano verso gli inadempienti.

L'Unione Europea rafforzerà quindi il controllo sull'applicazione delle norme informando il pubblico costantemente; si propone qui di ricorrere alle "liste della vergogna" usate dal diritto anglosassone ed infatti si precisa che la Comunità segnalerà al pubblico i governi nazionali inadempienti con campagne informative.

In secondo luogo l'ambiente viene posto al centro dell'attività legislativa: la Commissione ambiente ricorda che il trattato di Amsterdam sancisce il principio dell'integrazione delle politiche ambientali nel processo di elaborazione di tutte le politiche e che questo è uno dei principali impegni della Commissione europea. Occorre disporre di maggiori conoscenze e di *solidi fondamenti scientifici* sul perché i problemi ambientali insorgano e sul come interagiscano fra loro, nonché di *metodi* per misurare i progressi compiuti. Affinché le istituzioni e il pubblico possano giudicare l'efficacia delle politiche intraprese, l'Unione svilupperà un *sistema specifico di indicatori* e obiettivi specifici, servendosi *dell'Agenzia europea per l'ambiente*. Ciò significa elaborare e pubblicare relazioni regolari sugli indicatori ambientali, che illustreranno i progressi compiuti per migliorare l'ambiente; riesaminare il modo in cui le informazioni sono raccolte e trasmesse, nell'intento di dare un quadro ancor più esaustivo dello stato dell'ambiente in Europa.

La terza linea d'azione proposta dalla Commissione è la collaborazione con il mercato: la cura dell'ambiente deve essere importante tanto per le imprese quanto per il consumatore. Alcuni grandi settori economici come l'industria e i trasporti sono colpevoli di recare gravi danni all'ambiente. Una "crescita verde", cioè un maggiore rispetto dell'industria verso l'ambiente, dischiude grandi opportunità per il mondo imprenditoriale europeo, stimola la competitività, migliora i margini di profitto e *genera occupazione*. L'Unione europea si è già impegnata a collaborare con l'industria per ridurre l'impatto della produzione sull'ambiente. E' chiaro che per raggiungere questo obiettivo è opportuno impiegare, accanto alla minaccia delle sanzioni, un sistema di incentivi. Poiché gli acquisti da parte degli enti pubblici rappresentano circa il 14% del mercato dell'Unione europea, tali organismi pubblici saranno d'ora in poi incoraggiati ad acquistare prodotti verdi. Anche il settore finanziario può promuovere gli investimenti ecologici mediante le proprie politiche di credito.

Il responsabile del danno ambientale deve risponderne economicamente secondo il principio "chi inquina paga" e deve scattare un meccanismo che ferma il danno. E' quindi necessario aiutare le imprese a giudicare la propria prestazione ambientale e a capire la normativa europea; instaurare meccanismi di ricompensa della prestazione ambientale delle imprese;

¹ "La legislazione comunitaria è essenziale per conseguire gli obiettivi ambientali: pertanto i governi nazionali hanno l'obbligo di dare efficacia alle normative ambientali. I casi di inottemperanza sono portati dalla Commissione dinanzi

esaminare le incentivazioni fiscali e di altro tipo all'acquisto di prodotti verdi; collaborare con il settore finanziario elaborando criteri per favorire investimenti verdi.

In quarto luogo i consumatori vanno incoraggiati nelle scelte ecologiche. I cittadini vogliono e possono anche contribuire, con le loro scelte di consumo, a spingere le aziende ad inquinare di meno e a sviluppare prodotti e servizi ecologici. Questo presuppone che la popolazione abbia *accesso ad un'informazione chiara ed affidabile*. Ciò significa promuovere l'educazione ambientale. Poiché l'istruzione resta di competenza degli Stati membri, essi dovranno essere spinti ad inserire i temi ambientali nei programmi scolastici.

L'Unione europea continuerà a promuovere le buone prassi, lo scambio di idee per un migliore accesso della popolazione alle informazioni ambientali, i siti web e i programmi educativi, l'adozione di uno stile di vita più ecologico, l'accesso dei cittadini all'informazione.

La quinta ed ultima linea d'azione riguarda il miglioramento dell'assetto territoriale.

Il modo in cui il territorio viene utilizzato ha un impatto duraturo sull'ambiente; decisioni sbagliate possono comportare la perdita di *habitat*, la distruzione di paesaggi o un aumento del traffico e dell'inquinamento.

La Commissione intende collaborare con le autorità locali affinché queste, nelle attività di pianificazione territoriale, tengano l'ambiente in considerazione, in particolare nelle aree urbane e costiere, che sono le più vulnerabili. L'Unione europea intende seguire queste politiche: appoggiare e promuovere le buone prassi negli Stati membri, che hanno competenza in materia di pianificazione territoriale; sviluppare un sito web per architetti, urbanisti, imprese edili e privati cittadini per promuovere l'urbanistica sostenibile e lo scambio di conoscenze e buone prassi.

Infine il 6° programma ambientale considera l'allargamento dell'Unione europea: quando aderiranno i paesi candidati essi apporteranno 170 milioni di nuovi abitanti, un aumento del 58% del territorio con vaste zone di natura incontaminata e una gamma ampia di biodiversità. L'adesione all'Unione contribuirà alla prosperità di queste nazioni ma segnerà anche una tappa decisiva nel processo di miglioramento dell'ambiente europeo e globale.

L'Unione europea deve inoltre collaborare con paesi vicini, in particolare quelli Mediterranei, per sensibilizzare l'opinione pubblica e la classe politica e promuovere azioni di salvaguardia ambientale. Per far questo è necessario cooperare con le ONG ambientaliste e con le imprese dei paesi in via di adesione; sviluppare metodi per valutare la sostenibilità (economica, sociale ed ambientale) degli accordi commerciali multilaterali e bilaterali; inserire i problemi

alla Corte di giustizia europea, in quanto danneggiano tutti.”

ambientali in tutti gli aspetti delle relazioni esterne dell'Unione europea; garantire l'applicazione delle convenzioni internazionali sull'ambiente.

2.2 I Principi di diritto ambientale della Comunità

2.2.1 Lo sviluppo sostenibile e l'integrazione delle politiche ambientali

Il Trattato di Amsterdam ha introdotto il principio dello sviluppo sostenibile nel preambolo ¹ del Trattato sull'Unione europea, e nell'art.2 ². Inoltre il principio è stato riportato negli artt. 2 e 6 del Trattato CE³. Non ne è data una definizione. Il Trattato di Maastricht parlava di "crescita sostenibile" ma non la definiva. Entrambe le nozioni sono riferite al rapporto della Commissione Brundtland del 1987 "our common future" esaminato nel seguito.

Il principio dello sviluppo sostenibile ⁴ è il cardine attorno a cui ruotano le politiche europee attuali; in questo caso parlare di politiche è d'obbligo, dal momento che giuridicamente sviluppo sostenibile è un concetto piuttosto vago⁵.

Dal punto di vista culturale, scientifico e socio economico, è di importanza primaria. Giuridicamente il suo ingresso nel Trattato sarebbe una vera rivoluzione, rispetto ai principi meramente economici su cui si fondava la comunità, se non fosse che la sua introduzione è una maturazione politica graduale.

L'obiettivo dell'equilibrio dello sviluppo con l'ambiente vede su opposti fronti la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico. Lo strumento per la sua realizzazione nell'Unione è l'integrazione della politica ambientale in tutte le altre politiche europee. Il sillogismo che unifica i due concetti è che l'attuazione dello sviluppo sostenibile implica necessariamente l'integrazione delle tutele ambientali in tutte le altre politiche europee.

¹ DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori, "

² TUE art. 2

L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: - promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale [...]

³ Trattato CE Parte prima — Principi

Articolo 2

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

Articolo 6

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

⁴ Cfr. il sito internet <http://europa.eu/scadplus/leg/it/s15001.htm>

⁵ Cfr. **Kramer,L.**, op.cit. p. 71

Il contesto generale della strategia europea d'integrazione ambientale, parte dalle consuete considerazioni basilari: le attività umane influiscono sull'ambiente: il consumo energetico è fonte d'inquinamento e l'urbanizzazione perturba gli ecosistemi. Onde evitare danni ambientali irreversibili, è quindi necessario che tutte le politiche tengano conto dell'ambiente: ciò significa mettere in atto uno sviluppo sostenibile.

Il carattere prioritario della protezione dell'ambiente sulle attività economiche venne affermato dalla Corte di giustizia nella causa 7 febbraio 1985, relativa agli oli usati. In seguito, le esigenze di tutela ambientale sono diventate sempre più una componente delle altre politiche della Comunità, fino alla definitiva affermazione dell'Atto unico europeo. Il trattato sull'Unione europea ha confermato il principio dell'integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie stabilendo, art. 130R del Trattato CE, che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie". Il principio è stato successivamente evidenziato con la sua traduzione nell'art.6 TCE da parte del Trattato di Amsterdam, che configura il principio d'integrazione come *base dell'azione* comunitaria, strumento operativo il cui fine ultimo, resta quello di attuare lo sviluppo sostenibile ossia, per riprendere la definizione tradizionale, uno sviluppo che risponda alle esigenze del presente senza compromettere il diritto delle generazioni future. Per applicare il principio di integrazione consacrato dal Trattato di Maastricht, la Comunità nel '98 ha varato una strategia, il processo di Cardiff ¹, mirata ad ottenere risultati concreti nei settori più pregiudizievoli per l'ambiente. Il processo di Cardiff è stato seguito da una serie di provvedimenti comunitari volti a integrare la tutela ambientale nelle varie politiche economiche.

Per evidenziare l'evoluzione del diritto ambientale, è inevitabile menzionare la sequenza degli atti istituzionali più importanti, ed il loro contenuto essenziale, in esecuzione del processo di Cardiff, dal 1999 in poi.

Nel 1999, a seguito del Consiglio europeo di Vienna, la Commissione ha presentato una comunicazione su "mercato unico e ambiente" nella quale sottolineava la necessità di rafforzare le sinergie tra il mercato e le politiche ambientali e proponeva misure per promuovere una migliore integrazione. Nello stesso anno la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sulle misure destinate a favorire l'integrazione dell'ambientale nelle

¹ Consiglio europeo di Cardiff (15 e 16 giugno 1998) ha creato le basi di un'azione coordinata a livello comunitario in materia di integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/128075.htm>

Il 14 ottobre 1998 la Commissione ha presentato una comunicazione mirante a rafforzare l'integrazione della dimensione ambientale nella politica energetica europea (vedi <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/128071.htm>). In

politiche destinate ai paesi in via di sviluppo. Nel maggio 2001 il Consiglio europeo "Sviluppo, il Consiglio "Mercato interno" ed il Consiglio "Industria" adottavano la *strategia d'integrazione ambientale* nelle rispettive materie di competenza.

Il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999, ha definito un quadro di tassazione dell'energia ed ha invitato il Consiglio Affari economici e finanziari, "ECOFIN", a prendere decisioni in materia, chiedendo per l'anno 2000 una relazione sull'integrazione delle esigenze ambientali.

Nel luglio 1999, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla gestione la conservazione dell'ambiente marino tesa a migliorare la politica ambientale e la politica comune della pesca.

Nel Consiglio europeo di Nizza ¹ del dicembre 2000, è stata presentata una relazione sull'integrazione delle questioni ambientali nelle politiche economiche.

Il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 seguendo le indicazioni del Consiglio dell'Unione ha aggiunto il principio dell'integrazione ambientale alla "strategia di Lisbona" il cui obiettivo principale è fare dell'Unione, entro il 2010, l'economia della conoscenza più competitiva del mondo.

Il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, ha adottato gli *indicatori chiave ambientali* che serviranno a valutare l'attuazione della strategia a favore dello sviluppo sostenibile nell'Unione.

Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, ha sottolineato che la strategia dello sviluppo sostenibile deve garantire la coerenza tra le varie politiche e gli obiettivi a lungo termine dell'Unione e che nei processi di elaborazione delle politiche, alle questioni ambientali deve essere rivolta un'attenzione equivalente di quelle sociali ed economiche.

L'Unione europea ha contribuito ai risultati del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel 2002, risultati che ha sottoscritto e di cui ha garantito *follow-up* in una comunicazione adottata l'anno dopo. Il maggiore impegno riguarda la tutela dell'ambiente coniugata con la lotta alla povertà. Il piano di attuazione del vertice include i seguenti obiettivi ambientali: da subito, incoraggiare una riforma dei sussidi aventi effetti negativi sull'ambiente, trattare le cause ambientali della cattiva salute e fornire prestazioni di base efficaci e accessibili a tutti; adoperarsi affinché il protocollo di Kyoto entri in vigore.

questa comunicazione, la Commissione propone l'adozione di misure specifiche e presenta i progressi realizzati in materia di integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nel settore dell'energia.

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28018.htm>

A partire dal 2005, attuare le strategie nazionali di sviluppo sostenibile; aumentare la quota globale delle energie rinnovabili e dell'accesso degli indigenti all'energia; elaborare un quadro decennale di programmi di sostegno dei modi di produzione e consumo sostenibili.

Entro il 2010, bloccare la perdita di diversità biologica e invertire la tendenza al degrado delle risorse naturali.

Entro il 2015, dimezzare il numero di persone non aventi accesso all'acqua potabile e alle condizioni igieniche di base; ricostituire gli stock alieutici esauriti e riportarli a un livello sostenibile.

Al più tardi nel 2020, ridurre gli effetti negativi dei prodotti chimici sulla salute e l'ambiente.

Il Consiglio dell'Unione sull'ambiente dell'ottobre 2002, ha sottolineato l'importanza degli obiettivi adottati a Johannesburg, per conseguire uno sviluppo sostenibile a livello mondiale e ha confermato l'intenzione di realizzarli e andare addirittura oltre.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2004, ha ricordato l'importanza di dissociare crescita e conseguenze negative sull'ambiente, di migliorare l'efficienza energetica e accrescere il ricorso alle fonti di energia rinnovabili. Ha invitato a tener conto dei costi d'inazione. Ribadendo la volontà dell'UE di realizzare gli obiettivi del protocollo di Kyoto, ha invitato i paesi che non lo hanno ancora ratificato di provvedere e in vista del Consiglio di primavera 2005 sulle strategie di riduzione delle emissioni, ha chiesto alla Commissione di preparare una analisi costi/benefici delle strategie che tenga conto delle considerazioni sia ambientali che economiche. Infine ha ricordato la necessità di promuovere tecnologie rispettose dell'ambiente, le c.d. ecotecnologie ed ha chiesto alla Banca europea per gli investimenti di prevedere gli strumenti finanziari necessari a tal fine.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2005, rilancia la strategia di Lisbona (per l'economia della conoscenza più forte del mondo entro il 2010) e ribadisce che essa si inserisce nel contesto più ampio dello sviluppo sostenibile. Adotta una dichiarazione sulle linee direttrici dello sviluppo sostenibile in cui ricorda gli obiettivi fondamentali: protezione dell'ambiente, equità sociale e coesione, prosperità economica e assunzioni delle proprie responsabilità a livello internazionale da parte dell'UE. Ricorda anche i principi che l'UE e gli Stati membri debbono rispettare nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile: tutela dei diritti fondamentali, solidarietà generazionale, società democratica; partecipazione dei cittadini, imprese e parti sociali; integrazione delle politiche, sfruttamento delle migliori conoscenze, principio di precauzione e principio del "chi inquina paga".

IL Consiglio di Bruxelles del 2005 definisce un quadro comunitario d'azione ¹ per l'uso sostenibile delle risorse naturali, inteso a ridurre le pressioni ambientali derivanti dalla produzione e dal consumo delle risorse naturali, senza penalizzare lo sviluppo economico ed integrando la problematica delle risorse in tutte le politiche pertinenti. In materia di sviluppo sostenibile la Commissione ha adottato numerose decisioni ².

Il principio dello sviluppo sostenibile venne affermato in ambito internazionale, per cui sembra opportuno almeno menzionare l'accordo più recente ed il contenuto del suo piano d'azione, a cui sono direttamente conformate le azioni comunitarie proposte nel 6° Programma d'azione per l'ambiente 2001-2010 della Commissione.

La dichiarazione politica più attuale sul tema dello sviluppo sostenibile è *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development from our origins to the future* ¹, firmata dagli Stati partecipanti al summit mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg tra il 26 agosto ed il 4 settembre 2002. Va detto che il principio era già stato affermato in precedenti vertici internazionali (Rio, 1992, cui si rinvia nel capitolo dedicato) ma non in maniera così chiara e senza azioni concrete volte alla sua realizzazione, come invece avviene nel 2002 a Johannesburg.

La dichiarazione di Johannesburg evidenzia le *interdipendenze* tra i problemi ambientali e quelli sociali e sottolineando l'importanza di ridurre "il profondo contrasto che divide la società tra ricchi e poveri ed il crescente divario tra i mondi sviluppati e quelli in via di sviluppo", al fine di assicurare la stabilità e la prosperità globali. Si compone di una trentina di punti divisi in sei paragrafi, così sintetizzati: "Dalle nostre origini al futuro", ove si afferma la necessità improcrastinabile di conciliare il progresso economico e civile delle popolazioni con le esigenze di protezione dell'ambiente; "Da Stoccolma a Rio de Janeiro a Johannesburg", in cui si rievocano i principi e gli obiettivi fissati nei tre vertici fondamentali sullo sviluppo sostenibile; "Le sfide da raccogliere", ove si sottolineano le interdipendenze tra i problemi ambientali e quelli sociali; "Il nostro impegno verso lo sviluppo sostenibile", in cui figura, tra gli obiettivi prioritari da raggiungere, lo sradicamento della povertà; "Multilateralismo", ove si afferma la necessità di istituire organismi di controllo dei progetti; "Che si avveri!", in cui auspica la concreta attuazione delle dichiarazioni di intenti pronunciate a Johannesburg.

¹ I principali provvedimenti comunitari sullo sviluppo sostenibile sono visibili al sito internet <http://europa.eu/scadplus/leg/it/s15001.htm>; e <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28100.htm>

² Alcune delle principali decisioni sono: la Strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti; il Piano d'azione per le tecnologie compatibili con l'ambiente; l'ecotecnologia al servizio dello sviluppo sostenibile; Programma quadro per l'innovazione e la competitività (2007-2013); Indicatori ambientali; L'integrazione delle politiche ambientali; Strategia d'integrazione dell'ambiente nelle politiche dell'UE; Organizzazione e gestione integrata delle zone costiere.

Per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità, a conclusione della Dichiarazione si è affermato solennemente l'impegno di tutti i Paesi ad agire insieme, uniti dalla comune determinazione di salvare il pianeta e di promuovere lo sviluppo umano, in "un processo onnicomprensivo, che coinvolge tutti i maggiori gruppi e governi che hanno partecipato allo storico Summit di Johannesburg" e che tende ad assicurare che la collettiva speranza di sviluppo sostenibile delle popolazioni del mondo e delle generazioni future sia realizzata. In occasione del summit di Johannesburg e della dichiarazione politica sullo sviluppo sostenibile annessa, fu adottato un Piano d'azione *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Esso definisce concretamente degli obiettivi nel processo verso il conseguimento di uno sviluppo sostenibile. I più significativi riguardano in estrema sintesi: la cooperazione, per cui si è deciso di destinare ad un fondo per la solidarietà lo 0,7% del prodotto interno lordo dei Paesi ricchi e si sono stabiliti ben 562 progetti bilaterali tra Paesi industrializzati e Paesi poveri relativi a diverse aree di intervento (tra queste povertà, energie rinnovabili, purificazione delle acque), per la cui attuazione, prevista nell'arco di dieci anni, sono stati stanziati inizialmente 1500 milioni di euro; le risorse idriche, in relazione alle quali si è assunto l'impegno di dimezzare, entro il 2015, il numero di persone (attualmente 2,4 miliardi) che non hanno accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienici; l'energia, per la quale gli Stati aderenti si sono impegnati genericamente ad un "sostanziale incremento" dell'uso di fonti rinnovabili di energia (eolica, solare, biomasse ecc.); la protezione della biodiversità, attraverso una significativa riduzione, entro il 2010, del ritmo di estinzione della varietà delle specie viventi, ed il mantenimento dell'abbondanza e della varietà delle specie ittiche, mediante messa al bando di tecniche di pesca devastanti ed imposizione del rispetto dei periodi di riproduzione; l'eliminazione delle sostanze chimiche tossiche e nocive (in particolare dei pesticidi in agricoltura) entro il 2020; il clima, in relazione al quale sono stati ribaditi gli impegni assunti nella Convenzione di Rio sui cambiamenti climatici, e si è fatto appello per la ratifica del Protocollo di Kyoto a quei Paesi che ancora non lo avessero fatto; la collaborazione, con e tra i Governi, la società civile e il settore privato, quale strumento integrativo dell'azione governativa diretta a perseguire lo sviluppo sostenibile.

2.2.2 La nozione di sviluppo sostenibile

¹ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex I.

Dal punto di vista socio economico, la modificazione delle condizioni ambientali, è stata realizzata dall'uomo allo scopo di migliorare il livello della propria esistenza. Il progresso è sempre stato inteso come numero di beni materiali, di automobili pro capite, di telefonini, oppure come numero di PC per 100 abitanti UE ¹, solo che da qualche decennio è emersa una contraddizione interna di questo concetto di progresso che ha condotto all'idea di un limite che esso incontra qualora i danni che produce all'ambiente siano maggiori di quelli l'ambiente è in grado di sopportare senza divenire pericoloso per l'uomo. Nonostante questo, le politiche ambientali non sono finora riuscite a deviare la domanda di "progresso" che può venire rappresentata ad esempio, come la crescita della richiesta di automobili rispetto alla crescita della popolazione. Il rapporto è nettamente crescente nel corso degli ultimi 30 anni, con un netto vantaggio per i trasporti individuali: questo significa che di per sé gli allarmi ambientali non hanno avuto alcun effetto dissuasivo né di responsabilizzazione verso l'opinione pubblica. Un concetto di limite allo sviluppo inteso come minaccia all'equilibrio necessario alla vita umana, era stato introdotto negli anni 70, quando gli scienziati di tutto il mondo confluirono a Stoccolma per la prima conferenza sull'ambiente, concordarono che questo tipo di sviluppo stava danneggiando l'ambiente in modo irreversibile. E' del tutto logico aver parlato allora di limiti ma il limite di cui si parlava era proprio quello della crescita economica, su cui è basato lo sviluppo occidentale, ossia il benessere. Limite allo sviluppo all'epoca era sinonimo d'inversione del percorso verso il benessere, secondo il sillogismo che se è lo sfruttamento delle risorse naturali ciò che sostiene la crescita economica ¹, allora sviluppo economico e ambiente erano termini del tutto inconciliabili. Porre un limite, secondo quella idea, comporterebbe comunque un rallentamento della crescita, se la *ratio* è quella di consentire alla natura di rigenerarsi. L'idea alla base del concetto di limite era che il benessere (tecnologico e "artificiale") cresce in misura direttamente proporzionale con il degrado ambientale. Ne conseguiva che lo sviluppo economico incontrollato poteva portare ad un degrado al di sopra del livello di equilibrio ambientale. Dunque bisognava mettere un limite quantitativo allo sviluppo. Queste considerazioni discendevano dalla constatazione settoriale, peraltro fatta dalle scienze esatte, che l'ambiente non ha capacità infinita di rigenerare le proprie risorse in un arco temporale limitato, e che quindi esiste un livello di equilibrio ambientale insuperabile. Se l'attività umana altera eccessivamente l'equilibrio ecologico, il tempo di auto-rigenerazione dell'ambiente potrebbe essere così lungo da creare gravi problemi economici o anche da rendere la vita difficile alle generazioni future.

¹ Messina, P., (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Carrocci, 2003

Oggi si crede che non sia necessariamente così². Questo però è quanto si è creduto per circa 20 anni, e solo nella seconda metà degli anni '80 si iniziò a parlare a livello mondiale di sviluppo sostenibile intendendo con questa locuzione “lo sviluppo che soddisfa i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare i propri”³. Il Rapporto dell’87 della Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo – Commissione Brundtland - affermò la necessità di trovare un equilibrio tra sviluppo socio-economico e salvaguardia dell’ambiente. Da allora si parlò di sviluppo sostenibile⁴, e la Conferenza ONU tenutasi nel 92 a Rio de Janeiro accolse questa filosofia, superando il pregiudizio che vi fosse una incompatibilità logica assoluta tra l’idea di benessere fino ad allora accettata⁵ ed il concetto di limite allo sfruttamento ambientale, che è sì un limite alla crescita economica ma non ne inverte necessariamente la pendenza. L’idea di sviluppo sostenibile è di matrice economica ma il concetto è considerato in generale un valido approccio alla definizione delle politiche, in quanto tiene conto delle prospettive di lungo termine e dell’interazione tra le differenti possibilità di sviluppo e le azioni politiche. E’ infatti compito della politica cercare un equilibrio unitario, non più settoriale, nel rapporto tra economia e ambiente. Lo sviluppo sostenibile, nato in ambito economico, è transitato così nel campo politico poiché è considerato un valido approccio generale alla definizione di tutte le politiche, in quanto tiene conto delle prospettive di lungo periodo e dell’interazione tra le differenti possibilità di sviluppo e le azioni politiche⁶.

La sostenibilità dello sviluppo⁷ è un’idea di equilibrio economico ambientale e può essere illustrata graficamente (vedi figura 3, confrontata con le precedenti⁸) come la crescita economica asintotica verso il valore del livello di equilibrio ecologico. I valori numerici di tale equilibrio ambientale non sono noti, poiché non c’è un indicatore unitario del livello di

¹ Basti ricordare la profonda crisi di tutto il sistema economico innescata dall’improvviso aumento del prezzo del barile di greggio negli anni 70

² **Scimemi,G.**, *Sviluppo sostenibile e politiche ambientali*, in **Bruzzo,A.e Poli,C.**, *Economia e politiche ambientali*, F.Angeli, 1996

³ questo concetto di sviluppo sostenibile è stato usato per la prima volta nel Rapporto della commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo - commissione Brundtland - del 1987 e successivamente al vertice della terra delle Nazioni Unite, svoltosi a Rio de Janeiro nel 1992.

⁴ Cfr. il sito internet http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index_it.htm

⁵ E’ la stessa idea di benessere su cui si basano gli attuali equilibri economici: crescita continua del prodotto interno e del relativo consumo pro capite. In molti testi attuali d’integrazione economica e politiche territoriali è contenuta la stessa idea. Cfr. Messina op.cit. Padovani e Nesti riportano nel libro dati d’integrazione basati sul numero di computers, telefoni, ecc.

⁶ Cfr. il sito internet http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index_it.htm

⁷ Cfr. **Scimemi,G.**, op.cit.

⁸ La figura 1 mostra l’andamento del PIL (GDP) nel periodo;

La figura 2 mostra il coerente andamento d’inquinamento aggregato;

La figura 3, fatta nel corso del lavoro, mostra l’andamento che si dovrebbe richiedere per uno sviluppo sostenibile.

degrado; io assumo come tale la somma aggregata degli indicatori di *pollution* settoriale normalizzati al loro valore medio (inquinamento aria, acqua ...).

Lo sviluppo per essere sostenibile, non deve causare danni oltre un certo livello di equilibrio e chi è responsabile di attività dannose deve farsi carico del costo degli interventi di protezione o di ripristino. Chi ha la responsabilità politica di guidare lo sviluppo, deve tenere il bilancio esatto dei costi ambientali. In altre parole, se non si vuole rallentare eccessivamente la marcia del progresso, questi costi debbono essere sostenuti per il lavoro di prevenzione o di riparazione dei danni fatti; sono costi che vanno quindi addebitati a coloro che sfruttano le risorse naturali al di là dell'interesse collettivo. Da qui l'idea di attuare il principio "chi inquina paga". La valutazione dei costi potrebbe interessare gli imprenditori e le compagnie di assicurazione, però attualmente un "mercato ambientale" non si è formato e molte le risorse naturali vengono usate senza "essere pagate".

I costi ambientali quindi non possono mai essere visti direttamente, dato che non c'è mai stato fino ad oggi un prezzo da pagare per il cattivo uso delle risorse naturali e neppure un bilancio ambientale. Nei casi più gravi ci sono i costi di ripristino e si sta oggi discutendo nell'Unione Europea se vanno pagati dai responsabili, a quali condizioni e come.

2.2.3 Il principio dell'integrazione ambientale

L'art. 6 TCE ¹, è stato introdotto dal Trattato di Amsterdam del 97, e prevede l'integrazione della politica ambientale con tutte le altre politiche europee, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile uno dei fini, quest'ultimo, a cui fa espresso riferimento l'art.2 ².

Il Trattato modificato nel 1987 dall'Atto Unico, recava all'art. 174 c.2, le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente sono una componente delle altre politiche della Comunità."

Il Trattato di Maastricht, considerando vaga la formula, a causa del fatto che la Comunità non integrava sufficientemente la tutela ambientale nelle altre politiche, la modificò "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle altre politiche comunitarie." Il Trattato di Amsterdam ha cancellato definitivamente la

¹ Trattato CE *Articolo 6*

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

² TCE *Articolo 2*

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

formula all'art.174 ed ha inserito un nuovo articolo 6. La modifica ha rafforzato l'importanza del principio d'integrazione ponendolo in una posizione preminente, data la sua importanza probabilmente primaria dal punto di vista operativo e politico. Il principio d'integrazione è un "supernorma" che diviene operativa nel momento in cui uno o più gli altri principi enunciati dall'art.174 TCE (vedi sopra) vengono in rilievo nelle altre politiche comunitarie, dal momento che i danni ambientali derivano ovviamente dalle altre politiche, quelle economiche in particolare, ad esempio trasporti, agricoltura, energia, industria.

Si tratta di una tipica clausola generale che stabilisce non un fatto ma un modo di procedere nelle decisioni politiche, che devono tenere in conto l'ambiente. Anche qui la norma in quanto diritto è rivolta al giudice nel caso debba stabilire nei casi dubbi se una politica è stata definita o applicata senza tenere nel debito conto le esigenze ambientali definite da altre norme.

Il fatto dell'integrazione, solo in apparenza rivoluzionario rispetto all'originaria scelta economica del Mercato comune, in realtà si inserisce tra i mezzi volti a conseguire il compito cui è chiamata la Comunità, che ai sensi dell'art.2 è quello di promuovere, fra le altre cose, "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche". Nel contesto della norma, "l'instaurazione del 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" sono dei mezzo e non il fine, che è appunto quello dello sviluppo sostenibile. Dunque le esigenze di tutela dell'ambiente di cui all'art.6, vanno a far parte delle politiche elencate agli articoli 3, nell'ottica di calmierare lo sviluppo delle attività economiche, che prima di Amsterdam doveva essere armonioso ed equilibrato, ma non sostenibile, quindi senza diretto riguardo all'ambiente. Sostenibile, prima, doveva essere la crescita precisando non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente. Fino al 97 quindi il legislatore comunitario non aveva pienamente realizzato che è lo sviluppo delle attività economiche a dover essere sostenibile e non aveva associato direttamente il concetto di sostenibilità con le esigenze di tutela dell'ambiente, cosa che avviene con l'introduzione *ex novo* nel trattato, dell'art. 6.

Quando si cambiano scelte di base così importanti, oppure si cerca di conciliare le nuove ed inderogabili esigenze ambientali con i precedenti imperativi dello sviluppo delle attività economiche, armonioso ed equilibrato territorialmente (nell'insieme della comunità), ma non necessariamente rispettoso dell'ambiente se non sotto l'aspetto della crescita, le riflessioni di autorevoli studiosi¹ vanno subito alla matrice filosofica e morale che giustifica alla base le

¹ Cfr. **Zaccaria, G.**, Tavola rotonda, interventi finali, in **Bruzzo, A. e Poli, C.**, *Economia e politiche ambientali*, FrancoAngeli, 1996; **Zito, A.**, in **De Carolis, Ferrari, Police**, (a cura di), *Ambiente, Attività Amministrativa e Codificazione*, Giuffrè, 2006; **Autiero, A.** *Esiste un'etica dell'ambiente?* in **Domenichelli, V.** e altri, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996.

originarie scelte umane. Si è osservato a questo proposito, che il diritto ambientale si basa su giustificazioni etiche e giuridiche non meno che su ragioni economiche e tecniche. Da qui è partito il tentativo ancora in corso di conciliare economia e ambiente, lo sviluppo sostenibile. Questo sviluppo ha un costo e non è ancora ben stabilito chi lo deve pagare, se solo chi inquina troppo, oppure tutti ¹. Ambiente è un concetto dinamico già nel suo significato etimologico comune, e relazionale ², mutevole quindi nel tempo e nello spazio, in relazione alla cultura di un popolo. Tant'è vero che nel concetto di ambiente si includono anche le bellezze paesaggistiche e architettoniche di particolare valore storico e culturale, e ciò implica l'idea che l'ambiente naturale si modifica anche col concorso dell'uomo. Ponendoci in un'ottica diacronica, vediamo infatti che il legislatore ritiene sempre più importante includere nel diritto ambientale le particolari modifiche prodotte artificialmente dall'uomo³ all'ambiente naturale, sull'assunto che l'uomo ha un diritto di dominio sulla natura, come insegnava la concezione antropocentrica della creazione che si ritiene sorregga la cultura occidentale ⁴, oggi in fase di ridimensionamento⁵. Questa tendenza originaria è del resto attestata dalle opere perenni, scientifiche e poetiche, di antichi studiosi della natura ⁶, i quali coniugavano natura e lavoro (all'epoca era agricolo) in un *unicus orbis* che sembra avere ispirato gli ecologisti del novecento⁷. L'aspirazione ad una moderna *reductio ad unum* del diritto amministrativo ambientale, è affermata oramai da tempo⁸, e si inserisce in una tendenza di pensiero giuridico diffusa in materia ambientale. Conferme interdisciplinari provengono da eminenti studiosi ⁹ i quali ritengono che l'etica si vada ampliando dalla dimensione inter-individuale a quella globale e che debba anche guardare al futuro lontano come mai in precedenza.

La cultura ambientale, appare dopo una lunga fase di sviluppo economico volta al miglioramento del tenore di vita dell'uomo e basata su strumenti tecnologici appositamente

¹ Cfr. nel seguito la proposta di direttiva "chi inquina paga"

² **Cordini, G.**, Diritto ambientale comparato, Cedam, 2002, p.10

³ Cfr. **Giannini, M.S.**, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973

⁴ **Autiero, A.**, *Esiste un'etica dell'ambiente?* in **Domenichelli** e altri, Diritto pubblico dell'ambiente, Cedam, 1996

⁵ **D'Agostino, F.**, *Filosofia del diritto*, Giappichelli, 1993

⁶ **Esiodo**, *Opere e giorni*, VI secolo a.c.; **Plinio il Vecchio**, *Naturalis Historia* –libri 37– I° secolo d.c.; **Marco Terenzio Varrone**, *Rerum rusticarum libri* –libri 3– I° secolo a.c.; **Tito Lucrezio Caro**, *De rerum natura* – libri 6- I° secolo a.c.

⁷ **Leopold, A.**, *Essay on Conservation*, New York, 1966 : per Leopold il giudizio morale dell'uomo sarebbe culminato con lo stadio biotico, nel quale l'individuo avrebbe raggiunto la massima coscienza dei suoi doveri, che riguardano anche tutti gli altri esseri viventi e la terra; la condizione umana si sarebbe sviluppata positivamente quando si fosse sviluppata insieme un'etica della salute dell'ecosistema.

⁸ Studiosi di discipline urbanistiche lamentano la frammentazione della disciplina ambientale, Cfr. **Dell'Anno, P.**, *Modelli organizzativi per la tutela ambientale*, in De Carolis e Altri (a cura di) *Ambiente Attività amministrativa e Codificazione*, Giuffrè, 2006

⁹ **Jonas, H.**, *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, Il Mulino, 1991.

ideati per lo sfruttamento delle ricchezze naturali ¹, sfruttamento la cui legittimità è sembrata del tutto naturale sul piano giuridico e costituzionale ², ed è anzi il presupposto giuridico delle attività economiche, poiché la disponibilità di beni naturali da sottoporre a lavorazione, è un punto di partenza necessario allo sviluppo economico ³.

In questa fase di sviluppo la società non si preoccupò mai della tutela ambientale se non nel caso di opere volte ad arginare fenomeni naturali, come nel caso del controllo sul livello delle acque, ad esempio.

La modificazione delle condizioni ambientali era intesa a rendere più facile o gradevole la vita umana. Il progresso è ancor oggi identificato con la quantità di beni materiali, automobili pro capite, telefonini, numero di PC per 100 abitanti UE ⁴ e così via. Negli anni 70 è emersa una contraddizione interna a questa idea di benessere basato sulla continua crescita economica, che nel giro di qualche decennio ha condotto all'idea di sviluppo sostenibile. L'idea iniziale era che il benessere artificiale cresce in misura direttamente proporzionale con il degrado ambientale. Ne conseguiva che lo sviluppo economico incontrollato poteva portare ad un degrado al di sopra del livello di equilibrio ambientale. Dunque bisognava mettere un limite quantitativo allo sviluppo. Queste considerazioni discendevano dalla constatazione, fatta dalle scienze esatte, che l'ambiente non ha capacità infinita di rigenerare le proprie risorse, in un arco temporale limitato, quindi che esiste un livello di equilibrio ambientale. Se l'attività umana altera eccessivamente l'equilibrio ecologico, il tempo di auto-rigenerazione dell'ambiente potrebbe essere così lungo da creare gravi problemi economici o anche da rendere la vita difficile alle generazioni future. Per risolvere il problema venne studiata l'idea di sostenibilità dello sviluppo ⁵, come equilibrio economico – ambientale, che può essere illustrata graficamente come la crescita economica asintotica verso il valore del livello di equilibrio ecologico. Lo sviluppo, in altri termini, causa inevitabilmente un danno alla natura e, per essere sostenibile è necessario che chi ne ha la responsabilità di guida, tenga conto dei costi ambientali. Questi costi, se non si vuole rallentare eccessivamente la marcia del progresso, si traducono in un lavoro per prevenire o per riparare i danni fatti. Tali costi saranno presumibilmente a carico di coloro che sfruttano le risorse naturali. Da qui l'idea di

¹ **Dalla Costa, M.**, *Donne, sviluppo e lavoro di riproduzione*, Franco Angeli, 1998. L'A. si avvale delle affermazioni di **Caffentzis, G.C.**

² Costituzione della Repubblica Italiana, art. 41, c.1: L'iniziativa economica privata è libera; Cfr. Carlo Cester, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, Diritto penale dell'economia, 1991

³ **Marx, K.**, *Il Capitale (Das Kapital) Critica dell'economia politica*, Libro I, 7, Capitolo 24, Amburgo, 1867.

Questa è, in estrema sintesi, la teoria marxiana della prima "accumulazione originaria", p.146

⁴ **Padovani e Nesti**, in Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Carrocci, 2003

⁵ Cfr. **Scimemi, G.**, in Bruzzo e Poli, op.cit.

attuare il principio “chi inquina paga”. La valutazione dei costi dovrebbe coinvolgere gli amministratori pubblici e potrebbe interessare molti operatori economici.

Fino ad oggi non c'è stato un bilancio ambientale che abbia consentito di fissare livelli economici di costo ambientale da cui dedurre un prezzo d'uso delle risorse naturali, salvo il caso dei costi di ripristino del danno grave. Oggi si discute nell'Unione Europea se e come l'inquinamento ambientale è a carico del responsabile ¹.

Rinvio ad un capitolo successivo per l'approfondimento dell'argomento e di una proposta di un “bilancio ambientale”, basato sul confronto tra costi d'intervento ambientale e benefici ottenuti in termini di miglioramento degli indici.

2.2.4 Il principio chi inquina paga

Il principio è contenuto nel Trattato CE, art.174 c.2 ².

Il principio "chi inquina paga", si fonda sull'idea sostanzialmente economica che i costi per evitare o riparare i danni all'ambiente debbano essere sostenuti dai soggetti responsabili dei danni e non posti a carico della società nel suo complesso attraverso la redistribuzione del carico fiscale.

Il principio era stato introdotto dall'Atto unico europeo ma già nel 1975 il Consiglio adottò la Raccomandazione 75/436 nella quale discusse il principio. Le traduzioni differiscono notevolmente: nei sistemi di *civil law* il principio ha lo stesso significato che in italiano, salvo il caso tedesco che ne fa un principio di causa - effetto ed il francese che traduce il principio in forma duale “principio dell'inquinatore pagante”; nel caso del *common law* britannico il principio diventa condizionale “chi inquina dovrebbe pagare”. Mancano anche in questo caso le definizioni rigorose e la discussione giuridica è ampia per il fatto che si tratterebbe di un principio economico, interpretato da una norma di diritto. Il principio è oggetto di discussione da parte della dottrina sotto molti aspetti.

Il diritto derivato europeo, molto raramente ha invocato concretamente il principio, mostrando che gli Stati non vogliono che nei fatti chi inquina paghi veramente ³. Del resto tradizionalmente è lo Stato che si è fatto carico della bonifica ambientale e i costi sono sempre stati messi a carico della fiscalità generale. Secondo l'art.174 è possibile introdurre a livello

¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali COM(2002) 17 def. - Gazzetta ufficiale C 151 E del 25.06. 2002].

² Trattato CE , Articolo 174, paragrafo 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">

³ Cfr. **Kramer,L.**, op.cit. p.88

comunitario la responsabilità del produttore in applicazione del principio, come responsabilità oggettiva.

Il principio della responsabilità figura tra i 27 principi che la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 ha sancito come basilari per implementare una strategia di sviluppo sostenibile. Il principio 16 prevede infatti che "Le autorità nazionali dovranno tentare di promuovere "l'internalizzazione" dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che l'inquinatore dovrebbe, in principio, sostenere i costi del disinquinamento con il dovuto rispetto nei confronti dell'interesse pubblico e senza danneggiare il commercio e gli investimenti internazionali" ¹.

Il Parlamento nel 2003 ha approvato la proposta di direttiva sulla responsabilità ambientale. La proposta di direttiva della Commissione ² sulla responsabilità ambientale prevede che i danni all'ambiente siano oggetto di risarcimento e sanzioni. La proposta, preceduta da un libro bianco, ha richiesto quasi dieci anni di preparazione ³. Il menzionato *White Paper on environmental liability* ⁴, fu pubblicato nel febbraio 2000 al fine di studiare l'attuazione del principio di responsabilità, chi inquina paga, nella Comunità⁵. La Commissione nella sua proposta esemplifica i molti e gravi casi ⁶ nei quali l'operatore economico provoca un danno per il quale dovrebbe essere ritenuto responsabile del risarcimento finanziario, constata che il principio di responsabilità è già alla base della politica ambientale comunitaria ⁷ e prevede che la riparazione del danno ambientale possa essere imposta al soggetto responsabile su iniziativa dello Stato membro, che resta responsabile verso la Comunità. Prevede un complesso

¹ Per approfondimenti su composizione, attività e mansioni della Commissione si rimanda al sito delle Nazioni Unite, Division for Sustainable Development, URL: www.un.org/esa/sustdev.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali COM(2002) 17 def. - Gazzetta ufficiale C 151 E del 25.06. 2002].

³ COM(2002) 17 def. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali - Gazzetta ufficiale C 151 E del 25.06. 2002.

Nei quasi dieci anni di preparazione della proposta di direttiva, la Commissione ha consultato le parti interessate attraverso i comitati e le agenzie di rappresentanza. In base alla procedura di codecisione (ex art. 252 TCE) sulla proposta di direttiva si sono pronunciati nel 2002 il Comitato economico e sociale e il Parlamento, che ha approvato la proposta con alcuni emendamenti. Il Consiglio ne ha preso atto ed ha adottato la posizione comune nel 2003, sottoponendola al Parlamento in seconda lettura. Il Parlamento ha approvato la posizione comune del Consiglio con emendamenti. Nel 2004 la Commissione ha respinto alcuni emendamenti per cui il Consiglio ha dovuto convocare il Comitato di Conciliazione, per giungere a un accordo comune.

⁴ COM(2000) 66

⁵ Il libro bianco a sua volta era stato preceduto, fin dal 93 da un "Libro Verde" della Commissione, a seguito del quale il Parlamento il quale aveva chiesto subito una direttiva comunitaria; nel 94 il Comitato Economico e Sociale Europeo aveva dato la stessa indicazione.

⁶ Nella introduzione alla proposta si citano alcuni casi di inquinamento ambientale di fuoriuscita di idrocarburi dalle petroliere nei porti di Cadiz nel 1967 e nel 1978 ed Erika nel 1999; l'incidente italiano di Seveso del 1976; l'inquinamento del Reno provocato dalla Sandoz di Basilea nel 1986; il cedimento di una diga Spagnola di contenimento dei rifiuti tossici ad Aznalcóllar nel 1998, che ha inquinato il Parco nazionale Doñana; il grave inquinamento fluviale avvenuto nel 2000 in Romania.

⁷ Cfr. articolo 174, paragrafo 2 del trattato CE

procedimento di controllo e accertamento della responsabilità e il dovere degli Stati di provvedere al ripristino nei casi di insolvibilità del responsabile, istituendo meccanismi di finanziamento alternativo, garanzie finanziarie, fidejussioni, fondi collettivi.

Nell'ipotesi in cui l'autorità competente abbia attuato misure di prevenzione o di riparazione, recupera i costi sostenuti rivalendosi sul responsabile del danno o della minaccia imminente di danno. Lo stesso principio si applica in relazione alle valutazioni ambientali realizzate per determinare la dimensione del danno e le misure da adottare per ripararlo. L'autorità competente deve iniziare le procedure di recupero entro cinque anni a partire dalla data di applicazione delle misure di prevenzione o di riparazione.

Se molti esercenti sono corresponsabili di un danno, vale la responsabilità sia in solido sia su base proporzionale per il risarcimento dei costi di riparazione. L'esercente in grado di determinare la sua parte di responsabilità è tenuto a pagare soltanto in proporzione di essa.

Gli Stati membri devono incoraggiare gli esercenti a fornirsi di una garanzia finanziaria, come un'assicurazione, e promuovono anche lo sviluppo di questo tipo di servizi.

Le persone fisiche o giuridiche che possono subire pregiudizio da un danno ambientale o enti qualificati (organismi abilitati ad operare nell'interesse dell'ambiente, comprese le organizzazioni di tutela dell'ambiente) possono chiedere alle autorità competenti di agire in caso di danno. L'autorità competente informa la persona o l'ente qualificato della sua decisione di agire o meno indicando le sue ragioni, al più tardi quattro mesi dopo essere stata interpellata. Le persone ed entità che hanno presentato una domanda d'azione possono ricorrere ad un tribunale o a un organismo per far accertare la legalità delle decisioni, azioni o mancanza di azione dell'autorità competente.

E' prevista la cooperazione fra Stati nel caso di danno transfrontaliero. Nel settembre 2005 la Corte di giustizia ha riconosciuto il diritto della Comunità di esigere che gli Stati membri sanzionino le infrazioni gravi al diritto dell'ambiente.

2.2.5 La direttiva sulla responsabilità ambientale del 21 aprile 2004

Nell'aprile 2004 è stata adottata la direttiva n.35/CE "sulla responsabilità di prevenzione e riparazione del danno" ¹, del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale.

E' il primo atto legislativo comunitario che applica, nell'ambito delle attività professionali, il principio "chi inquina paga". La direttiva stabilisce un quadro comune in materia di

prevenzione e riparazione del danno ambientale, al fine di prevenire e riparare i danni causati agli esseri viventi e all'ambiente dalle attività professionali. Il regime di responsabilità si applica tassativamente alle attività professionali elencate ma è esteso anche alle altre non comprese nell'elenco quando l'operatore ha commesso un errore o una negligenza. Spetta comunque alle autorità pubbliche accertarsi che gli operatori responsabili adottino o finanzino le misure necessarie in materia di prevenzione e riparazione del danno.

La direttiva mira ad istituire un quadro di responsabilità ambientale basato sul principio "chi inquina paga" per prevenire e riparare i danni ambientali. E' una prima applicazione del principio "chi inquina paga", enunciato nel trattato che istituisce la Comunità europea all'art.174. Il principio svolge un ruolo dissuasivo contro le violazioni delle norme in materia ambientale e contribuisce a realizzare gli obiettivi e la politica comunitaria in questo campo; gli studi su come attuare il principio (pubblicati a febbraio 2000), hanno concluso che il mezzo migliore per instaurare un regime comunitario di responsabilità ambientale è la direttiva. L'adozione è avvenuta con procedura di codecisione (COD/2002/0021) e la direttiva è entrata in vigore il 30.04.2004 fissando il termine di recepimento al 30.04.2007.

Il campo di applicazione sono i danni ambientali "diretti o indiretti", arrecati: all'ambiente acquatico coperti dalla legislazione comunitaria in materia di gestione delle acque ; alle specie viventi e agli habitat naturali protetti dalla direttiva " Uccelli selvatici " del 1979 e dalla direttiva " Habitat " del 1992.

Il regime di responsabilità è doppio e si applica ai danni ambientali e alle minacce imminenti di danno qualora risultino da attività professionali, laddove sia possibile stabilire un rapporto di causalità tra il danno e l'attività in questione.

La direttiva distingue due situazioni complementari cui si applica un regime di responsabilità diverso: da una parte, vi è una responsabilità oggettiva ² che riguarda le attività professionali pericolose o potenzialmente pericolose, elencate nell'allegato III della direttiva; dall'altra parte, altre attività professionali la cui responsabilità richiede un contenuto minimo di colpa ³.

¹ 2004/35/CE ; atti modificativi : Direttiva 2006/21/CE in vigore dal 01.05.2006 termine di recepimento 01.05.2008, GU L 102 dell'11.04.2006

² Il primo regime riguarda attività agricole o industriali soggette ad un'autorizzazione ai sensi della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento ; attività che comportano lo scarico di metalli pesanti nell'acqua o nell'aria; impianti che producono sostanze chimiche pericolose; attività di gestione dei rifiuti -in particolare gli scarichi e gli impianti di incenerimento - nonché attività concernenti gli organismi geneticamente modificati e i microrganismi geneticamente modificati (Cfr. la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, y actos modificativos in sito internet <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l21157.htm>). Secondo questo regime, l'operatore può essere considerato responsabile anche se non ha commesso errori.

³ Il secondo regime di responsabilità si applica a tutte le attività professionali diverse da quelle elencate all'allegato III della direttiva, ma solo quando un danno o una minaccia imminente di danno viene causato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla legislazione comunitaria. In tal caso, la responsabilità dell'operatore sarà messa in causa solo se questo ha commesso un errore o una negligenza.

La direttiva prevede casi di esclusione in cui il regime di responsabilità ambientale non si applica, ad esempio in caso di danno o minaccia imminente di danno derivante da un conflitto armato, catastrofe naturale o attività prevista dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, attività di difesa nazionale o di sicurezza internazionale, nonché attività che rientrano nelle convenzioni internazionali elencate all'allegato IV.

La prevenzione riguarda la minaccia imminente di danno ambientale, nel cui caso l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro impone all'operatore (inquinatore potenziale) di adottare le misure preventive idonee o le prende essa stessa e recupera successivamente le spese relative a queste misure.

Quando invece un danno si verifica si è nel caso della riparazione, per cui l'autorità competente impone all'operatore interessato di adottare le misure idonee (secondo principi contenuti nell'allegato II della direttiva) o prende essa stessa provvedimenti e successivamente recupera le spese.

2.2.6 I principi di precauzione, di azione preventiva

I principi in oggetto sono contenuti all'art.174 c.2 Trattato CE.

Nell'art. 174 del Trattato di Amsterdam, i principi sono così enunciati: "La politica della Comunità in materia ambientale (...) 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...".

La disposizione per cui la politica comunitaria deve basarsi sul principio di precauzione è stata introdotta dal Trattato di Maastricht mentre il principio di prevenzione era già presente fin dall'Atto Unico. Del principio di precauzione non è data definizione e parte della dottrina ritiene che esso riguardi principalmente l'attività amministrativa di pianificazione generale del territorio, mentre l'opinione dottrinale prevalente ne ricava il significato dalla Dichiarazione della conferenza di Rio del 92, dicendo che il principio è volto a giustificare misure politiche cautelative in mancanza di certezze scientifiche, senza attendere un deterioramento drastico. L'essenza del principio di precauzione si basa sul comune buon senso e può essere considerato come una applicazione dell'antico principio generale di Ippocrate *Primum non nocere*. Esso figura tra i 27 principi che la *Declaration on Environment and Development* ha sancito come basilari per implementare una strategia di sviluppo sostenibile ¹, al termine della Conferenza

¹ In base al Principio 15 della Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo (Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex I), infatti:

sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite (*the Earth Summit*). La dichiarazione stabilì una serie di principi non vincolanti riguardanti le responsabilità degli Stati, per cercare di conciliare le esigenze dello sviluppo con quelle della salvaguardia ambientale. Il principio di precauzione venne definito all'articolo 15 come segue: "Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed efficaci per prevenire il degrado ambientale"¹. La dichiarazione di Rio ne sollecitava il largo uso, affermando che la mancanza delle prove scientifiche (letto giuridicamente: la mancanza della dimostrazione del nesso causale tra azione e danno) non giustifica l'inerzia degli Stati, nel caso dei danni importanti e irreversibili. Il testo parla esplicitamente solo di "degradazione ambientale" ma nella pratica il campo di applicazione si è allargato alla politica di tutela dei consumatori, della salute umana, animale e vegetale. Tale punto di vista è stato promosso dall'Unione Europea, ratificando la *Convenzione sulla diversità biologica* di Rio de Janeiro ² ed esplicitando la politica comunitaria con una Comunicazione della Commissione¹: "Il principio di precauzione non è definito dal trattato che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente, ma la Commissione ritiene che la sua portata sia, in pratica, molto più ampia e si estenda anche alla tutela della salute umana, animale e vegetale. La Commissione sottolinea che il principio di precauzione dovrebbe essere considerato nell'ambito di una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente valutazione, gestione e comunicazione del rischio stesso, ed intende alimentare la riflessione in corso in questo settore a livello sia comunitario che internazionale. Il ricorso al principio di precauzione trova applicazione qualora i dati scientifici siano insufficienti, inconcludenti o incerti e la valutazione scientifica indichi che possibili effetti

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation".

¹ **De Sadeleer, N.**, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2001, n. 5, p. 598 ss.: "La precauzione non presuppone più la conoscenza perfetta del rischio: è sufficiente avere sentore, sospettare che possa accadere, presumerlo. Non si tratta (...) solo di prevenire rischi quasi sicuri, valutabili, calcolabili, ma piuttosto di anticipare quelli che derivano dalla possibilità, dall'eventualità, dalla plausibilità, dalla probabilità (...). [Il principio di precauzione] porta a ritardare, o anche ad abbandonare, quelle attività che si suppone abbiano conseguenze gravi per la protezione dell'ambiente, anche nel caso in cui i sospetti non siano completamente comprovati sul piano scientifico": È interessante quanto osservato dall'A. in ordine al *rapporto tra diritto e scienza*, ed in particolare al fatto che mentre il principio di precauzione opera sul lungo termine, in corrispondenza dei tempi lunghissimi ed incerti della natura, "il diritto, in quanto scienza umana, non conosce altro tempo che il tempo riferito ai fenomeni umani": "se la natura si evolve secondo tempi lunghi, a volte lunghissimi, il giurista opera invece secondo il ritmo delle previsioni umane". Ampiamente, sul principio di precauzione, si vedano anche Acerboni, F., *Contributo allo studio del principio di precauzione: dall'origine nel diritto internazionale a principio generale dell'ordinamento*, in Diritto Regionale, 2000, fasc. 2, p. 245 ss.; **Scovazzi, T.**, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in Riv. dir. int., 1992, fasc. 3, p. 699 ss.; AA.VV., *Il principio di precauzione, la gestione a priori del rischio*, in Ambiente, Risorse, Salute, 1999, n. 70; **Postiglione, A.**, *I grandi temi del nostro tempo: l'ambiente nel Trattato di Maastricht*, in Dir. giur. agrario, 1998, fasc. 2, pt. 1, p. 69.

² 93/626/CEE: Decisione del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica.

possano essere inaccettabili e incoerenti con l'elevato livello di protezione prescelto dall'Unione europea". Per fare un esempio, nel caso delle politiche di cambiamento climatico non esiste la prova scientifica certa che l'effetto serra sia causato dall'attività umana, ma nel dubbio e vista l'importanza del danno, il principio di precauzione è entrato in azione nelle decisioni politiche.

Nel Trattato CE, il principio è valorizzato, nel senso che non si qualifica l'entità del danno mentre il diritto internazionale parla di danno grave e irreversibile.

Nel testo dell'art.174, esso va letto congiuntamente, con il principio di azione preventiva che lo rafforza, riferendosi ad azioni individuali, mentre il primo riguarda la politica ambientale nel suo insieme. Il principio dell'azione preventiva aggiunto alla precauzione generale verso l'ambiente, consente di prevenire i problemi ambientali attuando una tutela *ex ante*. Ciò implica un particolare coinvolgimento del diritto amministrativo poiché le imprese economiche suscettibili di danneggiare l'ambiente vanno notificate agli organi di controllo. Infatti la Comunità ha adottato direttive e decisioni su: notifica di progetti di legge nazionali attinenti alla materia; valutazione d'impatto ambientale; misure di prevenzione del rischio alle industrie; obbligo di notifica dell'emissione di nuovi prodotti sul mercato o della loro esportazione; divieto del trasferimento di rifiuti intra o extra comunitario.

Il principio di precauzione e la necessità di ricorrervi sono stati ribaditi, su invito del Consiglio europeo del aprile 1999, dalla Commissione europea nella Comunicazione n.1 presentata al Parlamento europeo, al Consiglio e agli Stati membri nel febbraio 2000 ².

In essa si afferma che il principio precauzionale può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva che però non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio di precauzione, può pertanto essere invocato in presenza di tre fattori: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

L'attuazione del principio deve essere fondata su tre principi specifici: va fatta una *valutazione scientifica* la più completa possibile che sia in grado, nella misura del possibile, di determinare in ogni istante il grado d'incertezza scientifica; qualsiasi decisione di agire o di non agire in virtù del principio di precauzione dovrebbe essere preceduta da una *valutazione del rischio* e delle conseguenze potenziali dell'assenza di azione; non appena i risultati della valutazione scientifica e della valutazione del rischio sono disponibili, *tutte le parti in causa* dovrebbero

¹ Comunicazione COM(2000) 1 (2 febbraio 2000)

² COM/2000/0001 def

avere la possibilità di *partecipare* allo studio delle varie azioni prevedibili nella maggiore trasparenza possibile.

Oltre a questi, come ribadito dalla Commissione, valgono i *principi generali di una buona amministrazione del rischio*: la *proporzionalità* tra le misure prese e il livello di protezione ricercato; la *non discriminazione* nell'applicazione delle misure; la *coerenza* delle misure con quelle già prese in situazioni analoghe o che fanno uso di approcci analoghi; *l'analisi dei costi e benefici* dell'azione o dall'assenza di azione; il riesame delle misure alla luce dell'evoluzione scientifica.

La differenza tra *precauzione* (limitazione di rischi ipotetici o basati su indizi) e *azione preventiva* (limitazione di rischi oggettivi o provati) è che il principio di precauzione si applica a pericoli ambientali potenziali, non già identificati, di cui non si ha ancora conoscenza, mentre il principio di prevenzione riguarda casi soggettivi e particolari.

Il testo della *Costituzione Europea*, richiama il principio di precauzione all'articolo III-233¹.

A livello europeo il principio di precauzione è stato ufficialmente adottato come uno strumento di decisione nell'ambito della analisi e gestione del rischio per la *salute* umana, animale e ambientale. Tra le più importanti applicazioni c'è quella della sicurezza alimentare, concetto visto nel contesto ampio di protezione della salute. La legge quadro in materia di sicurezza alimentare, Regolamento EC No. 178/2002, riporta il principio di precauzione come uno degli strumenti da utilizzare per assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori. In pratica questo si traduce con un forte legame tra politica e scienza. Infatti ogni nuovo prodotto che possa entrare nella catena alimentare subisce un'attenta valutazione da parte di un comitato scientifico e viene autorizzato solo se si può dimostrare che non arreca nessun rischio per la salute dell'uomo e dell'ambiente.

2.2.7 Elementi a favore e contro il principio di precauzione

Il principio di precauzione è stato analizzato in termini economici e scientifici (relazioni causa-effetto, incertezza, rischi, irreversibilità delle decisioni) da autori come Arrow e Fischer (1974), Epstein (1980), Gollier (2000). La sua importanza è notevole specialmente nel caso

¹ Costituzione europea, SEZIONE 5 AMBIENTE, Articolo III-233, [.....]

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. 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 e sul principio «chi inquina paga».

delle ricerche scientifiche e delle possibili responsabilità derivati da scoperte che possano sortire effetti dannosi ed incontrollabili.

Secondo i suoi sostenitori, è logico e ragionevole invocare il principio di precauzione quando vi siano dei dubbi per la salute e l'ambiente a livello globale. Se non vi è certezza che una nuova tecnologia possa arrecare dei danni, non la si dovrebbe diffondere a livello globale, poiché c'è un rischio non nullo di far pagare alla comunità conseguenze non previste e irreversibili. Un esempio emblematico è dato dal caso dell'asbestosi¹.

I detrattori di questo principio, presenti soprattutto nell'ambiente scientifico, lo criticano in quanto ritengono che sia un freno eccessivo allo sviluppo e alla diffusione di nuove tecnologie. Il principio di precauzione non si basa sulla presenza di dati che indicano che un evento possa essere un reale pericolo, ma sull'assenza di dati che assicurino il contrario. L'applicazione del principio, secondo alcuni, finisce per bloccare la ricerca scientifica su nuove tecnologie o prodotti. Per un approfondimento si rinvia alla parte comparativa e in particolare ai rilievi fatti dalla Commissione Coppens nel corso dello studio della *Charte* costituzionale francese sull'ambiente, approvata nel 2005, in cui si profilava il pericolo d'inazione che i principi di precauzione e di responsabilità potrebbero comportare per la scienza qualora essa dovesse essere ritenuta responsabile dei risultati delle proprie scoperte. Ulteriori critiche hanno base economica. Il principio di precauzione infatti è visto come uno *strumento di protezionismo* economico. Esso può essere invocato per impedire per esempio l'importazione di alcuni prodotti. Questo è avvenuto nel caso degli alimenti derivati da organismi geneticamente modificati prodotti negli Stati Uniti ma, inizialmente, non autorizzati in Europa. Un'applicazione criticata del principio è avvenuta nel caso dell'epidemia di BSE ("morbo della mucca pazza"): la gestione del rischio a livello europeo ha previsto l'abbattimento di migliaia di animali sani e la distruzione di quantitativi enormi di carne di manzo sana. Ancora oggi esistono drastiche limitazioni alla donazione del sangue per tutti gli individui che, seppure sani, hanno risieduto per un periodo di pochi mesi nelle zone (come la Gran Bretagna) interessate dal problema.

Un uso distorto del principio di precauzione può essere un freno allo sviluppo ed al progresso (e soprattutto ai piani di grandi interessi industriali), ma solo se la valutazione del danno potenziale di una determinata tecnologia non è compiuta correttamente ed è minata da un

¹ Se si fosse applicato il principio di precauzione ai primi allarmi, risalenti agli anni 60, sulla cancerogenicità dell'amianto, si sarebbe evitato l'eccessivo diffondersi di materiali edili a base di amianto, cosa che ha generato numerosissimi casi di asbestosi e mesotelioma polmonare, oltre a ingenti costi per la successiva bonifica delle aree contaminate. Nonostante le prove inconfutabili sulla sua dannosità, ancora oggi gli interessi economici dei produttori di amianto hanno la meglio sulla salute delle popolazioni in paesi come la Thailandia, la Cina e la Russia.

approccio prevenuto e catastrofista. La valutazione è tuttavia difficile e controversa in molti casi.

Nel caso degli organismi geneticamente modificati, ad esempio, è difficile prevedere i danni possibili: l'opinione pubblica, in questi temi è quindi facilmente manipolabile sia dai sostenitori delle tecnologie OGM che dagli avversari.

Questo, non è un limite del principio di precauzione ma delle istituzioni scientifiche che non sanno affrontare la sperimentazione precauzionale e quindi vengono superate da pregiudizi e opinioni religiose che ancora hanno voce in tali questioni.

Il principio di precauzione richiede che le istituzioni scientifiche individuino, in assoluta indipendenza, i *fattori critici* di un esperimento che incide sull'ambiente.

Finché per i fattori di rischio non saranno analizzati scientificamente, il principio di precauzione non potrà essere correttamente applicato.

2.2.7 Il principio di correzione del danno alla fonte

Questo principio è contenuto nell'art.174 c 2 del Trattato CE ed entrò nel diritto comunitario con l'Atto Unico. Le traduzioni del trattato nelle diverse lingue parlano di danno o di deterioramento ambientale verso cui il fine che il principio si prefigge è di evitarne l'ampliamento. Non a caso la sua posizione è posposta ai principi di precauzione (generale) e azione preventiva (più specifico) essendo collegato in via conseguente alle azioni volte ad evitare il peggioramento di situazioni di degrado.

In generale risolvere alla fonte danni ambientali fra i più diffusi tipo l'inquinamento atmosferico, la deturpazione del territorio o l'inquinamento acustico significherebbe eliminarne le cause il che è oggi possibile solo con la completa eliminazione delle fonti stesse, cosa ovviamente impensabile. Per questo la Comunità si è orientata finora ad adottare standard quantitativi ¹ anziché qualitativi (es. quantità massime di emissioni consentite, numero di decibel ecc.) con il rischio di adeguare la salute umana al progresso tecnologico anziché il contrario. Vi è un dibattito dottrinale in corso, non trascurabile, sulla opportunità di adottare standard qualitativi o quantitativi in relazione alla capacità dell'ambiente di auto rigenerarsi. Qui il Trattato non aiuta a far luce come dovrebbe, poiché non è chiaro se il "principio della correzione in via prioritaria alla fonte" sia riferita al danno in senso generale (in tal caso si dovrebbe adottare una politica qualitativa, con autorizzazioni preventive basate sulle certificazioni di standard qualitativi) o solo al deterioramento (per il quale è sufficiente una regolazione quantitativa basata sulla fissazione di standard di emissione e commisurata alla

stabilità dell'equilibrio ecologico). Giuridicamente il principio di correzione del danno alla fonte non impone la fissazione di standard e tanto meno in via preventiva.

Non rimane che prendere atto che ogni attività umana causa un danno all'ambiente per cui, secondo il principio della ragionevolezza, non si può pretendere che il danno sia sempre rettificato alla fonte: e infatti il legislatore pare suggerire, con la modificazione del testo "in via prioritaria" apportata dal Trattato di Amsterdam, la seconda tesi. La discussione sulla migliore alternativa tra standard qualitativi e quantitativi non è conclusa. I primi sarebbero basati sulla certificazione e sul controllo preventivo, mentre gli standard quantitativi richiederebbero controlli ex post del livello d'emissione ma avrebbero il vantaggio di innescare il meccanismo della concorrenza, poste determinate condizioni consistenti nel mettere nelle stesse condizioni anche gli Stati meno industrializzati. La cosa non è facile perché i sistemi giurisdizionali a tutela delle fonti d'inquinamento non sono omogenei sul territorio dell'Unione. D'altra parte i sistemi basati sulla qualità richiederebbero controlli da parte di apparati amministrativi locali che ora non esistono.

Queste difficoltà rischiano di trasformare i livelli d'emissione in una *race to the bottom*, tenuto conto che non pare esserci la volontà della Comunità di utilizzare il principio di correzione del danno alla fonte per imporre standard di emissione bassi e controlli severi sugli stessi ², dato che nell'ultimo decennio gli standard di emissione non sono stati abbassati se non di rado nel diritto comunitario. Ciò è accaduto ad esempio con alcune direttive sugli impianti suscettibili di emissioni velenose (impianti industriali o di incenerimento rifiuti) e a rischio particolarmente alto, mentre negli altri casi la Comunità ha usato standard di qualità come ad esempio con la direttiva 96/61 riguardante la prevenzione ed il controllo *integrato* dell'inquinamento³.

Dopo gli anni 90 le tendenze alla *deregulation*, alla flessibilità e alla sussidiarietà sembrano aver favorito gli standard ma la dottrina rileva che le proposte della Commissione non fanno mai riferimento al principio della correzione alla fonte del danno ambientale, né alle c.d. tecnologie pulite che dovrebbero essere lo strumento ideale per attuare il principio stesso.

Nel caso C 2/90 ⁴, la Corte di Giustizia ha giustificato il divieto d'importazione di rifiuti motivandolo col principio di correzione del danno alla fonte che, a suo parere, si traduce nello smaltire i rifiuti vicino al luogo di produzione. Nel caso C 422/92 ⁵ la Corte ha ritenuto

¹ Cfr. **Kramer, L.**, op.cit. p.85

² Cfr. **Kramer, L.**, op.cit. p.86

³ GUCE 1996 L 257/26

⁴ caso C 2/90, Commissione v. Belgio, R.I 4431 1993

⁵ caso C 422/92 Commissione v. Germania R. I 1097 1996

compatibile con l'art.174 del Trattato la norma tedesca che imponeva lo smaltimento dei rifiuti in Germania in quanto riflettente il principio di rettifica del danno ambientale alla fonte.

Alcuni studiosi leggono nel principio un generale divieto al trasferimento dei problemi ambientali dei paesi industrializzati verso le regioni e i paesi meno sviluppati.

2.2.8 I principi di etica ambientale affermati dai giuristi

L'etica è il frutto della cultura di un'epoca ed è la fonte da cui derivano i principi del rispetto dell'ambiente. Fino al Trattato di Amsterdam il principio d'integrazione e quello ad esso strettamente associato dello sviluppo sostenibile non avevano il rilievo attuale e di fronte a scelte di base così importanti, le riflessioni di autorevoli studiosi¹ vanno subito alla matrice filosofica e morale che giustifica le originarie scelte umane. Si è osservato a questo proposito, che il diritto ambientale si fonda su giustificazioni etiche e giuridiche non meno che su ragioni economiche e tecniche. Da qui è partito il tentativo di conciliare economia e ambiente, lo sviluppo sostenibile.

Danno ambientale è spesso sinonimo di profitto privato ed il progresso moderno è coniugato con gli interessi economici privati. L'imputazione dei costi di questo sviluppo è ora in una fase di forte riesame. Gli studiosi² rilevano che il *feedback* dei controlli pubblici è tradizionalmente carente ed altri aggiungono che un'etica che riguarda l'ambiente non c'è ancora³, altrimenti essa comporterebbe anche dei controlli amministrativi più efficienti. L'etica di cui parlano gli studiosi non è una morale religiosa ma l'*ethos* nel senso di attività pratica dell'uomo come scienza che si occupa all'agire umano⁴ in senso sociologico, un agire conforme a diritto. Rimane però dominante il rapporto quasi sentimentale dell'uomo con il mondo che lo circonda e che lo pone di fronte al problema della scelta pratica la quale dovrebbe oggi essere ispirata alla legge, come espressione di una volontà generale di rispetto per l'ambiente⁵.

La materia ambientale è forse il campo del diritto che meglio di altri mostra questa discrepanza tra volontà generale e individuale, a parte forse il diritto tributario. L'etica ambientale così intesa è il frutto della cultura di un'epoca e gli studiosi si domandano se oggi

¹ Cfr. Zaccaria,G., op.cit.; Zito,A., op.cit.; Autiero,A., op.cit.

² Ferrara,F. e altri, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000

³ Domenichelli,V. e altri, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996, p.9, l'affermazione è di Autiero,A.

⁴ Da distinguere quindi dall'etica intesa come morale, quale presupposto interiore della condotta riconducibile ad un ordine squisitamente spirituale; di questa si occupa la religione, non il diritto.

⁵ La legge, come della morale religiosa, sarebbe oggi troppo difficile da seguire e impossibile da controllare. Infatti gli obblighi di agire sono solo una parte di quelli posti dalla morale spirituale e sono sovrabbondanti rispetto al semplice risultato etico che si vuole ottenere. Non si pretende un atto di fede dai cittadini ma la semplice condotta prescritta dalla norma. Per questo sono necessari i controlli sulla efficienza delle leggi.

esiste un'etica ambientale e quale essa sia ¹. Vengono ricordati ecologisti del primo novecento ² i quali osservano che la visione antropocentrica ha fortemente caratterizzato la cultura e la civiltà occidentale favorendo lo sfruttamento della natura e la sua manipolazione.

Alcuni autori intercettano nelle teorie bibliche e nell'influsso cristiano la principale responsabilità per le conseguenze ecologiche del modo di sviluppo occidentale ³ ed intercettano come elementi chiave la diversa concezione del tempo e della storia rispetto ai loro predecessori (che credevano nel fato) e la valorizzazione del lavoro manuale (che era per gli schiavi): questi elementi emergerebbero anche dal confronto con le chiese orientali che ne sono prive e i cui contesti sociali sono rimasti infatti ancorati ad una dimensione più contemplativa della vita.

Altri studiosi ridimensionano ⁴ l'assunto di attribuire una vera responsabilità alla tradizione biblica (Genesi 1,28), per i disastri ambientali causati dalle tecnologie e intercettano altre responsabilità più moderne, principalmente quelle tecnologiche, la cui origine viene fatta risalire ai tempi di Bacon ⁵, che col *Novum Organum* fu il *bucinator* dell'imperio delle nuove scienze (è suo il motto "sapere è potere") e di Cartesio ⁶ propugnatore nel XVII secolo del dualismo ragione natura, la cui dottrina filosofica distingueva la *res cogitans*, la ragione umana, dalla *res extensa*, la natura inerte, su cui la prima esercita la sua padronanza per mezzo del metodo sperimentale. La tecnica forniva lo strumento operativo più efficace a realizzare l'antico precetto del dominio dell'uomo sulla natura ⁷.

Mentre l'approccio allo studio dei problemi ambientali segue ancora meccanismi di tipo analitico, la Commissione nel 6° programma per l'ambiente ha cominciato a raggruppare i problemi ambientali in macroaree, facendo una sintesi strategica di problemi prima trattati separatamente. Il principio della sintesi e del trattamento unitario della tutela dell'Ambiente è

¹ **Domenichelli, V.** e altri, op. cit. cfr. Autiero e Poli.

² Il primo studioso a parlare di un'etica ambientale fu l'ecologista Leopold Aldo che dagli anni '40, ispirandosi in parte ad un'idea di Victor Hugo, affermò che lo stadio biotico dell'etica (i doveri dell'uomo verso la natura) era quello più alto e non ancora raggiunto dopo il primo stadio etico (i doveri reciproci degli individui) ed il secondo (i doveri dell'individuo verso la società). Cfr. **Leopold, A.**, *Essay on Conservation*, New York, 1966: per Leopold il giudizio morale dell'uomo culmina con lo stadio biotico, nel quale l'individuo raggiunge la massima coscienza dei suoi doveri, che riguardano tutti gli altri esseri viventi e la terra; per Leopold la condizione umana si svilupperà positivamente quando sia sviluppata un'etica della salute dell'ecosistema.

³ **Lynn W.**, *The historical roots of our ecological crisis*, Science, 1967. L'A. cita a sostegno: Amery, C., 1972; E. Drewemann, 1981; U. Krolzik, 1980; R. Maurer, 1983. Cfr. anche Autiero, A., *Esiste un'etica dell'ambiente?* in Domenichelli et al., op. cit.

⁴ **D'Agostino, F.**, *Filosofia del diritto*, Giappichelli, 1993

⁵ **Bacone, F.** *Novum organum*, 1626

⁶ **Descartes, R.**, *Discours sur le methode*, editore Maire, Leida, 1637; qui propone per la prima volta il metodo sperimentale su cui si baseranno, con qualche variazione, tutte le scienze moderne.

⁷ Da Cartesio e Galileo il metodo sperimentale si estese fino alle moderne coperte della fisica dell'atomo, senza soluzione di continuità, e gli attuali studi sulle biotecnologie condotti metodologicamente sempre attraverso il metodo analitico e sperimentale. Alcune teorie matematiche del XX secolo indicano i limiti del metodo sperimentale, il

stato affermato da più parti ma va nella direzione opposta ai principi analitici posti alla base del progresso occidentale.

Il principio dell'integrazione delle tutele ambientali in tutte le politiche comunitarie in parte rivoluziona l'originaria scelta economica e di mercato. L'aspirazione ad una *reductio ad unum* del diritto amministrativo ambientale è affermata da tempo anche dagli studiosi di diritto urbanistico¹ e si inserisce in una tendenza di pensiero generale nella materia ambientale.

Conferme interdisciplinari² provengono da eminenti studiosi i quali ritengono che l'etica si vada ampliando dalla dimensione interindividuale a quella globale e che debba anche guardare al futuro lontano come mai in precedenza.

La tutela dell'ambiente in una società moderna è principalmente un problema di diritto amministrativo ma il rispetto dell'ambiente è un problema culturale, come insegnava il Croce già nel '22, quando l'allarme ambientale non era grave come oggi: << [...] se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende perché siasi tardato tanto a impedire che siano distrutte o manomesse le bellezze della natura che danno all'uomo entusiasmi spirituali così puri e sono in realtà ispiratrici di opere eccelse.³>>.

Le società divengono ricche sfruttando l'ambiente circostante, danno un peso crescente alla qualità della vita e, raggiunto un certo benessere anche deteriorando l'ambiente, sono poi disposte a pagare molto per recuperare l'ambiente come era in origine. Il governo ambientale dovrebbe garantire oggi lo sviluppo sostenibile, un difficile equilibrio tra ambiente e attività economiche: non è ancora affatto chiaro se tutelare l'ambiente sia compatibile con un elevato livello di benessere.

Le teorie dell'ambientalismo scientifico¹ affermano che l'azione di avanguardie combattive, più sensibili ai problemi ambientali, innesca un conflitto sociale in grado di condurre a scelte politiche costose a favore dell'ambiente, scelte rese possibili dall'opulenza generalizzata. Ciò configura la politica ambientale come il frutto più o meno democratico di una società matura e sana il tradizionale contrasto tra natura e progresso. La decisione di integrare le politiche ambientali nelle altre politiche europee realizza il cosiddetto ecocentrismo politico.

principio d'indeterminazione di Heisenberg, la teoria della relatività di Einstein, il teorema dell'incompletezza di Goedel.

¹ Studiosi di discipline urbanistiche lamentano la frammentazione della disciplina ambientale, Cfr. **dell'Anno, P.**, *Modelli organizzativi per la tutela ambientale*, in De Carolis, D. e altri, (a cura di), *Ambiente Attività amministrativa e Codificazione*, Giuffrè, 2006

² **Jonas, H.**, *Tecnologia e responsabilità. Riflessioni sui nuovi compiti dell'etica*, Il Mulino, 1991, in G.Zaccaria op. citata.

³ Croce, B., passo tratto dalla relazione con cui nel 1922 accompagnò la legge n.778 sulle bellezze naturali.

2.3 Politiche settoriali di tutela ambientale

2.3.1 Le risorse naturali e la gestione dei rifiuti

Le risorse rinnovabili del pianeta, come acqua, aria, legname e patrimonio ittico, si stanno esaurendo a seguito della crescita demografica e dello sviluppo economico; allo stesso tempo il nostro consumo delle risorse non rinnovabili, come metalli e minerali, modifica l'ambiente in via permanente.

Nel contempo la ricchezza della società europea ha generato sempre più rifiuti che occupano spazio prezioso ed inquinano aria e suolo. Spesso i rifiuti sono parzialmente riciclabili.

È necessario sviluppare una strategia di conservazione delle risorse naturali e spezzare il legame tra generazione di rifiuti e crescita economica.

Occorre che l'Unione europea si concentri su come fornire prodotti e servizi consumando meno risorse naturali e generando meno rifiuti. Sono importanti a tale scopo l'informazione dei consumatori, il supporto alla ricerca e allo sviluppo tecnologico dei prodotti, *gli esempi di buone prassi per l'industria* e l'imposizione di tasse sull'uso di risorse naturali.

L'approccio europeo alla gestione dei rifiuti segue la scala di priorità: prevenzione – riciclaggio - recupero –incenerimento - smaltimento. L'obiettivo europeo è di ridurre i rifiuti da smaltire del 20% entro il 2010 (rispetto alle quantità del 2000).

Per farlo bisogna: organizzare raccolte differenziate alla fonte; informare i consumatori sui prodotti che producono meno rifiuti; sviluppare una strategia di riciclaggio dei rifiuti paneuropea; promuovere i mercati dei materiali riciclati; sviluppare una politica di produzione integrata, promuovere prodotti verdi e la progettazione intelligente dei prodotti, volta a ridurre l'impatto ambientale dei manufatti dalla progettazione fino al termine della loro vita utile.

I rifiuti prodotti l'UE richiedono dunque l'attuazione urgente delle misure di razionalizzazione già adottate ma, secondo le proiezioni statistiche, aumenteranno comunque di oltre il 40 % entro il 2020.

Le principali fonti di rifiuti sono l'agricoltura, la costruzione, l'industria, l'estrazione mineraria e le zone urbane. Il deposito, non è una soluzione valida e la loro distruzione non è soddisfacente a causa dei residui altamente concentrati ed inquinanti. Da quando è stata adottata la direttiva quadro sui rifiuti ² del 1975, l'Unione europea dispone di un quadro di gestione coordinata dei rifiuti nella Comunità volto a limitarne la produzione.

¹ **Bruzzo e Poli**, *Economia e politiche ambientali*, Franco Angeli, 1996, cfr. le affermazioni di Muraro, G. nell'opera

² Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti.
<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21197.htm>

La legislazione si è andata sviluppando in funzione di tre principi, sia pure conferendo importanza sempre maggiore alla prevenzione e al riciclaggio, come conferma la strategia tematica in merito. I tre principi complementari della politica comunitaria in materia di gestione dei rifiuti sono: prevenire la creazione di rifiuti e arrivare a scindere la produzione di rifiuti e la crescita migliorando, fra l'altro, la progettazione dei prodotti¹; promuovere il riciclo, in particolare per alcuni flussi di rifiuti specifici; migliorare le condizioni dell'eliminazione finale, in particolare riducendo l'inquinamento provocato dall'incenerimento² e mantenendo l'opzione della messa in discarica³ solo come ultima ratio. Per molto tempo la legislazione comunitaria ha affidato la questione del trattamento dei rifiuti alle autorità pubbliche nazionali, salvo alcuni casi speciali come quello degli oli esausti⁴. Dopo gli anni '90, l'Unione europea ha iniziato a definire i flussi di rifiuti da prendere in considerazione in via prioritaria ed ha iniziato a legiferare sui tipi di rifiuti più diffusi⁵. Da allora la legislazione si è evoluta verso una responsabilizzazione del produttore. Così, in materia di veicoli fuori uso, la direttiva 53 del

¹ Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti, del 7 febbraio 2001 (presentato dalla Commissione) [COM(2001) 68 def. Proposta di Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti. Sintesi: L'incenerimento dei rifiuti pericolosi e non pericolosi può comportare emissioni di inquinanti nell'atmosfera, nell'acqua e nel terreno, che provocano danni alla salute umana.

Quando fu presentata la proposta della presente direttiva, il regime comunitario in materia di incenerimento dei rifiuti comprendeva le direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE (impianti esistenti e nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani) e 94/67/CE (incenerimento dei rifiuti pericolosi).

La direttiva è intesa a colmare le lacune di questa legislazione. A parte l'incenerimento dei rifiuti urbani non pericolosi, il campo di applicazione della direttiva comprende l'incenerimento dei rifiuti non pericolosi diversi da quelli urbani (come i fanghi di depurazione, i pneumatici e i residui di origine medica) e di rifiuti pericolosi esclusi dalla direttiva 94/67/CE (come gli oli usati e i solventi). È anche intesa ad integrare nella legislazione vigente i progressi tecnici in materia di controllo delle emissioni dei procedimenti di incenerimento e a garantire il rispetto degli impegni internazionali presi dalla Comunità in materia di riduzione dell'inquinamento, in particolare quelli concernenti la fissazione di valori limite per le emissioni di diossine, di mercurio e di polveri causate dall'incenerimento di rifiuti (protocolli firmati nel 1998 nel quadro della convenzione UN/ECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza. La direttiva è basata su un approccio integrato: ai valori limite aggiornati per le emissioni atmosferiche si aggiungono valori limite per gli scarichi nell'acqua. <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28072.htm>

² Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti.

³ Direttiva 99/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti.

Sintesi: la direttiva mira a prevenire o a ridurre le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare sulle acque superficiali, sulle acque freatiche, sul suolo, sull'atmosfera e sulla salute umana, risultanti dalle discariche di rifiuti.

La proposta specifica le diverse categorie di rifiuti (rifiuti urbani, pericolosi, non pericolosi e inerti) e si applica a tutte le discariche definite come un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra. Le discariche sono classificate in tre categorie: discariche per rifiuti pericolosi; discariche per rifiuti non pericolosi; discariche per rifiuti inerti. <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21208.htm>

⁴ Council Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oil.

⁵ Tra l'altro, sui rifiuti d'imballaggio e sulle batterie. V. Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio. Sintesi: la direttiva si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e a tutti i rifiuti d'imballaggio, utilizzati o scartati da industrie, esercizi commerciali, uffici, laboratori, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono. La direttiva 2004/12/CE (che modifica la direttiva 94/62/CE) stabilisce una serie di criteri per chiarire tale definizione del termine «imballaggi». Nell'allegato I essa fornisce esempi molto chiari (ossia: non sono considerati imballaggio le bustine da tè mentre sono considerati imballaggi gli involucri che ricoprono le custodie dei CD e le etichette fissate direttamente o attaccate al prodotto). Tale allegato sostituisce l'allegato I della direttiva 94/62/CE, che prevede che gli Stati membri mettano a punto misure atte a prevenire formazione dei rifiuti d'imballaggio, che in particolare possono consistere in programmi nazionali, e siano incoraggiati a sviluppare sistemi di riutilizzo degli imballaggi. <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21207.htm> v. anche Council Directive 91/157/EEC of 18 March 1991 on batteries and accumulators containing certain dangerous substances.

settembre 2000 instaura un sistema di raccolta dei veicoli a fine vita a carico del produttore¹; la Commissione, dopo che nel 95 anche il gruppo di lavoro sui flussi di rifiuti dell'OCSE aveva evidenziato questa priorità, ha ritenuto che la quantità di questo tipo di rifiuti necessitasse di una regolazione specifica. Nella stessa ottica, sono state adottate nel 2002 due direttive riguardanti, rispettivamente, i rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche² e la limitazione dell'impiego di alcune sostanze pericolose nelle suddette apparecchiature. Su scala internazionale, questo approccio è stato scelto anche in occasione della prima conferenza delle parti della convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nord orientale³ dove si trattava tra l'altro di negoziare lo smantellamento e l'eliminazione degli impianti offshore di petrolio e gas⁴. Le parti della convenzione hanno infatti adottato la posizione sostenuta dalla Commissione europea basata sul principio di vietare lo smaltimento in mare di questi impianti, lasciando a carico dei proprietari i costi connessi al loro smantellamento e alla loro eliminazione.

Uno degli obiettivi della politica comunitaria è quello di ridurre gli spostamenti di rifiuti e di migliorare la normativa che disciplina i trasferimenti di rifiuti, in particolare per quanto riguarda i rifiuti pericolosi.

La Comunità è parte contraente della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti tossici e della loro eliminazione (convenzione di Basilea⁵), cui aderiscono oltre 100

¹ Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso. A seguito della risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1990 sulla politica in materia di rifiuti, la Commissione ha proposto diverse misure di lotta contro talune categorie di rifiuti. Sono quindi stati disciplinati a livello comunitario, oli usati, batterie e accumulatori esausti, rifiuti da imballaggio, fanghi di depurazione. Il Quinto programma di azione comunitario per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile sottolinea la necessità di cambiare sia i sistemi di produzione e di sviluppo sia gli schemi di comportamento dei consumatori. L'approccio comunitario alla gestione dei rifiuti è basato su due strategie complementari: prevenire la produzione di rifiuti migliorando la concezione dei prodotti; sviluppare il riciclaggio. Nella risoluzione del 14 novembre 1996, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di legiferare in materia di flussi di rifiuti e in particolare sui veicoli fuori uso, basandosi sul principio della responsabilità del produttore. Un veicolo fuori uso costituisce un rifiuto, secondo la definizione di rifiuto data dalla direttiva 75/442/CEE. V. sito internet; <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21225.htm>

² Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment [See amending acts].
Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment [See amending acts].

³ Council Decision 98/249/EC of 7 October 1997 on the conclusion of the Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic (Paris Convention).

⁴ COM(98) 49 final Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 18 February 1998 on removal and disposal of disused offshore oil and gas installations.

⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28043.htm>

The Basel Convention Objective is to control, at an international level, transboundary movements of wastes hazardous to human health and the environment, and their disposal. The EEC approves the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal. The Convention came into force for the EEC on 7 February 1994. The Convention aims, in introducing a system for controlling the export, import and disposal of hazardous wastes and their disposal, to reduce the volume of such exchanges so as to protect human health and the environment. It defines hazardous wastes. Each party may add to the list other wastes listed as hazardous in its national legislation. A transboundary movement is any movement of hazardous wastes or other wastes from an area under the national jurisdiction of one State to or through an area under the national jurisdiction of another State, or to or through an area not under the national jurisdiction of any State, provided at least two States are involved in the movement.

paesi. Essa ha già ratificato un emendamento della convenzione che vieta le esportazioni di rifiuti pericolosi dai paesi OCSE, dalla Comunità e dal Liechtenstein verso i paesi non membri dell'OCSE, siano esse a fini di eliminazione, riciclo o valorizzazione. A seguito della convenzione sono stati adottati specifici atti comunitari ¹ riguardanti lo smaltimento dei rifiuti (di cui riporto i titoli in fondo al paragrafo).

I temi specifici del riciclaggio e della prevenzione nella produzione dei rifiuti, sui rifiuti specifici, pericolosi o radioattivi, sull'incenerimento, sono riguardati da numerosissime direttive, decisioni del Consiglio e comunicazioni della Commissione. Posso qui nominare alcune direttive comunitarie e riguardanti i rifiuti in generale: Direttiva sulle discariche; Direttiva quadro relativa ai rifiuti; Strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti; Preparazione di una strategia per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti; Attuazione della legislazione sui rifiuti 1998-2000; Gestione dei rifiuti delle industrie estrattive; Statistiche sulla gestione dei rifiuti; Competitività dell'industria del riciclaggio; Sorveglianza e controllo delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti; Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento: direttiva IPPC.

La normativa settoriale specifiche sui rifiuti è stata riguardata da numerose disposizioni comunitarie fra le quali riporto: direttiva sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio; sulla Gestione dei rifiuti delle industrie estrattive; lo Smaltimento dei PCB e dei PCT; Smaltimento delle pile e degli accumulatori usati; Eliminazione degli oli usati; Veicoli fuori uso; Riutilizzo, riciclaggio e valorizzazione dei veicoli a motore; Impianti offshore petroliferi e del gas in disuso; Utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura; Problematiche ambientali del PVC; Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; Incenerimento dei rifiuti; Incenerimento dei rifiuti pericolosi; norme sugli impianti di incenerimento esistenti e sui Nuovi impianti di incenerimento; Smaltimento dei rifiuti pericolosi; Convenzione di Basilea; Spedizioni di residui radioattivi: sorveglianza e controllo; Spedizioni di sostanze radioattive; La situazione nel 1999 e le prospettive per la gestione dei residui radioattivi; Gestione del combustibile nucleare esaurito e dei residui radioattivi; Eliminare e limitare la produzione e l'uso degli inquinanti organici persistenti (POP); Gestione controllata dei rifiuti pericolosi; Problematiche ambientali del PVC; Strategia comunitaria su diossine, furani e

¹ Decisioni comunitarie collegate alla Convenzione di Basilea:

Council Decision 93/98/EEC of 1 February 1993 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention).

Council Decision 97/640/EC of 22 September 1997 on the approval, on behalf of the Community, of the amendment to the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention), as laid down in Decision III/1 of the Conference of the Parties.

PCB; Eliminazione dei policlorobifenili e dei policlorotrifenili; Programmi per la riduzione dell'inquinamento da biossido di titanio, Smaltimento, Vigilanza e controllo.

Avverto che alcuni dei titoli dei documenti menzionati, potrebbero ritrovarsi anche nei prossimi paragrafi poiché si tratta di argomenti comuni ad altri settori ambientali, per le ovvie ragioni di sovrapposizione delle contaminazioni, come già accennato in sede di considerazioni generali sulla unitarietà della materia ambientale.

2.3.2 Inquinamento acustico

Il rumore non incide soltanto sulla qualità di vita ma anche sulla salute, a partire dal livello sonoro di 60Ldn dB, secondo l'Agenzia europea dell'ambiente. Per molto tempo la strategia comunitaria è consistita essenzialmente nello stabilire livelli minimi di rumore per determinate macchine (tosaerba, motocicli o più recentemente per gli aeromobili e le macchine utilizzate all'aperto).

Nell'ambito del Libro verde ¹ del 1996 la Commissione ha proposto di estendere questa strategia riducendo le emissioni alla fonte, promuovendo gli scambi di informazioni e rendendo più coerenti i programmi di lotta contro il rumore.

Nel 2000 l'Agenzia europea dell'ambiente pubblicava la relazione "Indicatori relativi all'integrazione delle politiche dei trasporti e dell'ambiente nell'Unione Europea, TERM 2000".

In tema di rumore derivante dai trasporti, affermava che esso rappresenta un grave problema urbano, ma che mancano ancora informazioni e dati nazionali armonizzati. L'Agenzia sosteneva nella pubblicazione che i progressi tecnici e normativi rispetto agli anni '70, avevano portato riduzioni dell'85-90% del rumore generato da automobili ed autocarri singoli e del 90% del rumore generato dagli aviogetti. Tuttavia affermava che i problemi legati al rumore permanevano a causa del raddoppio dei volumi dei trasporti durante questo periodo e dell'aumento delle velocità di traffico. Oltre il 30% della popolazione UE sarebbe esposta a livelli elevati di rumore generato da traffico su strada, circa il 10% è esposta a livelli elevati di rumore derivante dalle *ferrovie* ed è possibile che un numero analogo di persone sia esposto al rumore derivante dal traffico aereo. Era allora in fase di preparazione una politica comunitaria per l'inquinamento acustico, per stabilire un quadro di riferimento normativo e traguardi che dovrebbero condurre ad un'armonizzazione dei dati e degli indicatori in tutta l'UE. Un tabella

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l21224.htm>

allegata al lavoro, la tabella 2, riportava l'elenco dei possibili indicatori TERM¹ e però invalidava ogni altra considerazione in tema d'inquinamento acustico poiché screditava i dati osservativi esposti: vi si leggeva infatti che la situazione era "non chiara" quanto ai tempi di fattibilità per la messa in atto di provvedimenti sia per le condizioni di esposizione al traffico (e relativo disagio) che per lo stato dell'ambiente (e relativo impatto). Sulla qualità dei dati si riportavano addirittura "seri problemi". D'altro canto l'Agenzia permetteva alla pubblicazione² dei dati un'avvertenza con cui distoglieva ogni responsabilità in merito a quanto pubblicato per cui l'informazione contenuta veniva comunque svuotata di attendibilità.

Ciò non ha impedito che nel 2002, per dare nuovo impulso alla lotta contro il rumore, sia stata adottata la direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio³, che definisce un approccio comunitario in materia di gestione e valutazione del rumore ambiente con l'obiettivo di proteggere la salute dei cittadini. La direttiva mira a combattere il rumore cui sono esposte le persone nelle zone edificate, nei parchi pubblici o in altre zone silenziose, negli agglomerati urbani e nei luoghi pubblici.

Non si applica al rumore generato dalla persona esposta stessa, dalle attività domestiche o dal vicinato, né al rumore sul posto di lavoro o a bordo dei mezzi di trasporto o dovuto ad attività militari svolte nelle zone militari.

Le principali fonti specifiche in materia di gestione del rumore e dell'inquinamento acustico riguardano la "lotta contro il rumore: Libro verde 1996"; la direttiva sulla determinazione e la gestione del rumore ambientale; la direttiva sui veicoli a motore, quella sui motocicli, quella

¹ Il sistema TERM "Transport and Environment Reporting Mechanism" è il meccanismo di comunicazione su trasporti e ambiente è stato istituito allo scopo così definito: "Non si può gestire ciò che non si può misurare. Il successo delle politiche integrate attuali e future si può giudicare solo individuando gli indicatori chiave che possono essere registrati e paragonati ad obiettivi politici concreti." (il metodo del confronto è il cosiddetto "benchmarking" o analisi comparativa di mercato). La presente relazione è la prima basata su indicatori TERM.

² Indicatori relativi all'integrazione delle politiche dei trasporti e dell'ambiente nell'Unione Europea in: TERM 2000 Sintesi, Copenaghen, 2000, Agenzia europea dell'ambiente

³ Regolamento (CE) n. 2002/49 [adozione: codecisione COD/2000/0194] 18.07.2002 GU L 189 del 18.07.2002 Atti connessi: 1) Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle misure comunitarie in vigore riguardanti le sorgenti di rumore ambientale a norma dell'articolo 10, paragrafo 1 della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale [COM(2004) 160 - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]. In questa relazione la Commissione delinea un quadro della legislazione comunitaria in vigore in materia di rumore. Tale legislazione comprende disposizioni relative all'armonizzazione delle procedure di determinazione e gestione del rumore, alla valutazione dell'impatto ambientale, ai requisiti di accesso al mercato per determinati veicoli e attrezzature (pneumatici, materiali esterni e trattori, imbarcazioni da diporto), alle specifiche per l'interoperabilità dei sistemi ferroviari e alle regole sulle restrizioni operative negli aeroporti. Inoltre, la relazione sottolinea il fatto che la ricerca e lo sviluppo costituiscono un elemento essenziale nell'elaborazione delle misure comunitarie relative al rumore (rete tematica «CALM» e progetti finanziati nell'ambito del Quinto e del Sesto programma quadro di ricerca). 2) Raccomandazione della Commissione, del 6 agosto 2003, concernente le linee guida relative ai metodi di calcolo aggiornati per il rumore dell'attività industriale, degli aeromobili, del traffico veicolare e ferroviario e i relativi dati di rumorosità [Gazzetta ufficiale L 212 del 22.08.2003].

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21180.htm>

sulle macchine ed attrezzature utilizzate all'aperto, infine la direttiva “Aerei subsonici civili a reazione”.

Un esempio paradossale della mancanza di coordinamento tra i molti campi specifici del diritto ambientale è quello che riguarda le soluzioni al problema dell'inquinamento acustico in alcuni specifici casi. “Trent'anni fa chi parlava d'inquinamento acustico veniva preso per scemo”¹; oggi la legge disciplina l'emissione del rumore e limita il disturbo con l'obiettivo di proteggere la salute dei cittadini. Per dare nuovo impulso alla lotta contro il rumore, nel 2002 è stata adottata una direttiva che definisce un approccio comunitario in materia di gestione e valutazione del rumore ambientale.

Per molto tempo la strategia comunitaria è consistita essenzialmente nello stabilire livelli minimi di rumore per determinate macchine tosaerba, motocicli, aeromobili e più recentemente per le macchine utilizzate all'aperto. La Commissione ha proposto di estendere questa strategia *riducendo le emissioni alla fonte*, nell'ambito del Libro verde del 1996. L'Agenzia europea dell'ambiente nel 2000 pubblica l'informazione “Indicatori relativi all'integrazione delle politiche dei trasporti e dell'ambiente nell'Unione Europea, TERM 2000” sul tema del rumore derivante dai trasporti.

L'Agenzia avverte che il contenuto della relazione non è impegnativo per le Comunità europee o altre istituzioni della Comunità e che l'Agenzia non è responsabile dell'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni contenute nella relazione.

Questa annotazione è significativa, visto il ruolo informativo ufficiale attribuito dal regolamento istitutivo all'Agenzia.

L'informazione dice che il rumore rappresenta un grave problema che colpisce oltre il 30% della popolazione UE e che circa il 10% della popolazione è esposto a livelli elevati di *rumore derivante dalle ferrovie*. Un numero analogo riguarda l'esposizione al rumore derivante da traffico aereo.

Nel 2000 si conferma che una politica comunitaria per l'inquinamento acustico è ancora in fase di preparazione, e stabilirà un quadro di riferimento normativo e traguardi che dovrebbero condurre ad un'armonizzazione dei dati e degli indicatori in tutta l'UE.

Alcuni problemi di inquinamento acustico, come quello ferroviario, sono diffusi su tutto il territorio europeo e meriterebbero forse di venire presi in considerazione ad esempio dall'Agenzia europea per l'Ambiente. Proprio nel caso della ferrovia ad alta velocità, un progetto europeo in esecuzione su tutto il territorio dell'Unione, la tutela non è attuata nel

¹ Di Sora, M., *Inquinamento luminoso e risparmio energetico*, Atti del convegno di Nove (Vi), Commissione inquinamento luminoso della SAIT, Novembre 1997

modo previsto, cioè modificando le fonti di emissione del disturbo. Vengono infatti utilizzati come rimedi delle barriere fonoassorbenti ¹ che vengono poste in via permanente ai lati del sistema ferroviario. Tali barriere, hanno dimensioni ragguardevoli e introducono gravi problemi poiché limitano luci e vedute, interrompono il paesaggio deturpando l'ambiente per centinaia di chilometri. Lo scudo protettivo fornito ai cittadini per difenderli dal danno acustico è un rimedio forse peggiore del danno ambientale stesso.

E' un classico caso di tutela ex post, accentuato dal fatto che l'attività dannosa viene reiterata e resa permanente dalla legge nazionale, che si discosta notevolmente in questo caso dal principio di precauzione e azione preventiva. Inoltre la barriera non risolve veramente il danno acustico ² ma lo limita, ed anche in maniera insufficiente, così che in prossimità delle linee ferroviarie le autorità locali hanno provveduto ad elevare i livelli di disturbo minimali ammessi in via generale dalla legge, onde far rientrare l'inquinamento da rumore entro la legalità. *Ictu oculi*, sembra che tali modalità di tutela ambientale non rispondano ai principi indicati nel Trattato³ di correzione del danno alla fonte.

Ciò avviene naturalmente nel malcontento generale dei cittadini colpiti nei loro diritti, come viene manifestato da alcuni casi di cronaca recente ⁴.

Sulle barriere fonoassorbenti sono state fatte ricerche tecnologiche ⁵ con mappe fonografiche del territorio, con relativi costi per la società civile. L'impostazione delle soluzioni adottate in questo specifico caso, peraltro eclatante per dimensioni, è stata ancora una volta quella settoriale che non segue la politica d'integrare le tutele dell'ambiente con gli interessi economici coinvolti, rilevanti in questo caso al livello europeo. Il danno ambientale prodotto come effetto secondario delle barriere, non è preso assolutamente in considerazione dal legislatore nazionale.

Questo è uno dei casi dove il procedimento amministrativa, peraltro previsto in Italia dalla legge 241/90 in sede di conferenza dei servizi, ha del tutto trascurato i principi europei della tutela ambientale, consentendo quindi la violazione di diritti elementari dei cittadini ¹.

E' stato autorevolmente osservato ² che spesso le soluzioni legislative nazionali e regionali destinate a coordinare le norme interne di tutela ambientale con il diritto internazionale non

¹ Riferimenti normativi considerati: Legge 447/95 ; DPCM 14/1/97 "determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore" ; DPR 18/11/98 n.459 "regolamento recante le norme di esecuzione dell'art.11 della Legge 26 ottobre 1995 n.447 in materia di inquinamento acustico derivante da traffico ferroviario"

² Il rumore si propaga infatti anche per onde sferiche che oltrepassano le barriere, è una cognizione di cultura generale.

³ TCE art.174 c.2

⁴ Cfr. i fatti riportati dalla cronaca del 2006 sui problemi causati dalla costruzione della ferrovia ad alta velocità in Val di Susa.

⁵ Facilmente ottenibili su richiesta agli uffici ad es. della TAV spa

hanno raggiunto il loro scopo, mentre una selva di regolamenti e decreti ministeriali hanno complicato la materia.

Un esempio di “buona pratica” da adottare nell’ottica del *benchmarking* suggerita dalle politiche comunitarie contenute nel 6° programma d’azione per l’ambiente, potrebbe essere la soluzione proposta dagli astronomi padovani ³ per risolvere il problema dell’inquinamento luminoso. Si tratta di una partnership scienza – industria per la ricerca di fonti luminose a bassa dispersione e a basso consumo energetico, una collaborazione concilia necessità apparentemente inconciliabili. Ciò è avvenuto superando una posizione tradizionale, che anche qui non mancava fino a qualche anno fa, che considerava incompatibile il progresso civile e l’illuminazione notturna con la condizione del buio naturale richiesta dalle comunità astronomiche per svolgere le proprie osservazioni. Tradizionalmente infatti si adottava anche qui la soluzioni dello scudo di mascheramento della fonte del disturbo luminoso, proprio come avviene con il caso delle barriere fonoassorbenti della ferrovia europea ad alta velocità.

2.3.3 Inquinamento idrico

L'acqua è considerata una delle risorse più abbondanti del pianeta: in effetti, i mari e gli oceani ricoprono il 70 % della superficie del nostro pianeta e producono i tre quarti dell'ossigeno che respiriamo. Tuttavia, l'uomo può utilizzare direttamente soltanto l'1 % dell'acqua e numerose attività umane esercitano una notevole pressione su questa risorsa. L'acqua inquinata, indipendentemente dalla fonte dell'inquinamento, ritorna, in un modo o nell'altro, all'ambiente e può quindi arrecare danni alla salute umana ed all'ambiente.

Gli Stati membri hanno adottato numerose direttive per fissare norme di qualità specifiche per determinate utilizzazioni dell'acqua: acqua potabile, acque di balneazione, acque destinate alla piscicoltura e alla molluschicoltura.

Negli anni '80 e nei primi anni '90 le misure comunitarie si sono basate maggiormente sulla limitazione delle emissioni di sostanze inquinanti, come ad esempio nel caso del trattamento delle acque reflue urbane e della lotta all'inquinamento idrico provocato dai nitrati.

A partire dal 1995 la Comunità ha iniziato ad adottare un approccio più globale alla gestione delle acque, fino all'adozione della direttiva quadro relativa all'azione comunitaria in materia

¹ Sembrerebbe che il legislatore avesse qui volutamente ignorato i problemi ambientali indotti dalle barriere, come se ci dovesse pensare qualcun altro a risolverli quando il malcontento sociale oppure un altro interesse rilevante portasse alla necessità di affrontarli.

² **Antolisei, F.**, *Manuale di diritto penale, vol II, i reati ambientali*, Giuffrè, 2001, p.407

³ **Cinzano, P.**, *Inquinamento luminoso e protezione del cielo notturno*, Istituto Veneto di scienze lettere e arti, Venezia, 1997

di acque ¹, che intende promuovere l'uso sostenibile delle risorse idriche e garantire la coerenza delle politiche del settore. Tale direttiva quadro è il cuore della legislazione vigente sulla gestione e la protezione delle acque.

La legislazione europea protegge altresì l'ambiente marino, in particolare per quanto concerne l'inquinamento provocato dai trasporti marittimi. Questo settore è inoltre l'oggetto di una delle strategie tematiche risultanti dal sesto programma d'azione.

Inoltre, la Comunità è parte contraente di varie convenzioni internazionali miranti a proteggere l'ambiente marino: la convenzione OSPAR già menzionata, la convenzione di Barcellona per la protezione del Mare Mediterraneo, la convenzione per la protezione del Mar Baltico. Altre convenzioni sono finalizzate a proteggere i corsi d'acqua: la convenzione di Helsinki sui corsi d'acqua transfrontalieri e i laghi internazionali, la convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'utilizzo sostenibile del Danubio, la convenzione per la protezione del Reno, ed altre ².

La strategia per l'ambiente marino propone un quadro normativo e degli obiettivi comuni per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino. Per poter raggiungere tali obiettivi, gli Stati membri dovranno valutare i bisogni esistenti nelle zone marine di loro competenza. Essi dovranno poi elaborare e attuare piani di gestione coerenti in ogni regione e successivamente assicurarne il monitoraggio. Gli atti principali sono una Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 24 ottobre 2005, "Strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino" ¹ e la proposta di direttiva sulla strategia per l'ambiente marino.

I principali argomenti specifici trattati dal diritto derivato europeo sull'acqua e l'inquinamento idrico sono la direttiva quadro nel settore delle acque; la direttiva sulle sostanze prioritarie nel settore delle acque; la direttiva sulla tariffazione e gestione sostenibile delle acque; le direttive "Acqua potabile Nuove disposizioni", "Acque dolci superficiali: norme di qualità e di controllo", "Acque dolci superficiali: metodi di misura e di analisi", "Acque di balneazione", "Acque reflue urbane", "Acque idonee alla vita dei pesci".

Le principali Comunicazioni che toccano la materia delle acque sono: Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento; Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento; Biodegradabilità ed etichettatura dei detergenti; Inquinanti organici persistenti (POP);

¹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [Gazzetta ufficiale L 327 del 22.12.2000].

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28002b.htm>

² Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo; Convenzione di Helsinki per la protezione del Mar Baltico; Convenzione OSPAR per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale; Convenzione di Helsinki; Convenzione per la protezione del Reno, la regione del Danubio e del Mar Nero.

Inquinamento da Nitrati e Mercurio; Altre sostanze pericolose: protezione dell'ambiente idrico; Altre sostanze pericolose: protezione delle acque sotterranee.

Numerose *decisioni* specifiche sono state adottate sulla Sicurezza marittima: Inquinamento marino dovuto a cause accidentali; Sicurezza marittima: inquinamento provocato dalle navi e sanzioni penali; Sicurezza marittima: fondo per il risarcimento dei danni dovuti a inquinamento da idrocarburi; Prevenzione dell'inquinamento a causa delle navi; Sicurezza marittima: inquinamento provocato dalle navi e sanzioni penali; Sicurezza marittima: Divieto dei composti organostannici sulle navi; Sicurezza marittima: convenzione "Bunker Oil".

2.3.4 La protezione del suolo

Le politiche comunitarie per la tutela del suolo fanno riferimento attualmente al 6° programma d'azione per l'ambiente (che abbiamo visto sopra) nell'ambito del quale la Commissione ha pubblicato una Comunicazione, il 16 aprile 2002, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Verso una strategia tematica per la protezione del suolo ². Gli atti comunitari principali relativi alla gestione di certi suoli specifici, allo scarico di sostanze e alle attività a rischio riguardanti la terra, sono le comunicazioni seguenti: la Strategia per la protezione del suolo; la Strategia per l'ambiente urbano; il Quadro finanziario per l'ambiente urbano; Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento: direttiva IPPC; Valutazione dell'impatto di determinati progetti e programmi sull'ambiente; Le zone costiere; Biodegradabilità ed etichettatura dei detergenti; Inquinanti organici persistenti (POP); Nitrati e Mercurio; Discariche di rifiuti; Industria estrattiva non energetica; Agricoltura sostenibile. Vi è infine la Convenzione sulla protezione delle Alpi.

2.3.5 Prodotti Chimici

L'iniziativa intrapresa dalla Comunità europea ¹ nel settore dei prodotti chimici rientra in un'azione continua iniziata molto tempo fa, poiché che la prima direttiva, relativa alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose, risale al 1967.

L'azione comunitaria persegue due obiettivi principali:

la libera circolazione dei prodotti chimici all'interno della Comunità;

la protezione della salute e della sicurezza dell'uomo e degli animali, nonché la tutela dell'ambiente, la cui importanza è aumentata in questi ultimi anni.

¹ COM(2005) 504 - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]; COM(2005) 505

² COM(2002) 179 def. - non pubblicato nella Gazzetta ufficiale]

Le misure comunitarie armonizzano le disposizioni in materia di sicurezza e di protezione della salute e dell'ambiente, assicurando al tempo stesso la libera circolazione dei prodotti chimici. Alla base di tali misure è il principio della necessità di trovare un giusto equilibrio tra la tutela ambientale e la protezione della salute dei consumatori e la competitività dell'industria chimica europea. In un primo tempo, la Comunità ha affrontato l'immissione sul mercato e l'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi vietando prodotti come l'amianto e talune sostanze cancerogene e limitando l'uso di altre sostanze come il nichel ed il benzene (direttiva 76/769/CEE); e la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi ².

Successivamente sono state adottate disposizioni specifiche ³.

La Commissione ha elaborato inoltre una strategia tematica volta a ridurre gli impatti dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente per raggiungere un uso più sostenibile dei pesticidi e una riduzione globale significativa dei rischi e delle applicazioni, pur garantendo la necessaria protezione delle colture.

Inoltre, per garantire una protezione più completa, una serie di disposizioni riguarda il controllo dei rischi, tra cui il regolamento sulla valutazione e sul controllo dei rischi e la direttiva concernente gli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose. A tal fine, esistono anche due direttive in materia di prove relative alle sostanze chimiche, ai principi di buona pratica di laboratorio e alla verifica dell'applicazione di tali pratiche.

Le importazioni e le esportazioni di taluni prodotti chimici pericolosi sono sottoposte a controlli comunitari ed internazionali. La Comunità ha ratificato nel 1998 la convenzione di Rotterdam ⁴ relativa al sistema di assenso preliminare in conoscenza di causa applicabile all'esportazione ed importazione di taluni prodotti chimici ed antiparassitari pericolosi.

Negli ultimi anni il tema della protezione ambientale ha assunto un'importanza crescente e sono comparsi alcuni nuovi fenomeni e preoccupazioni inquietanti per l'ambiente e per la salute umana e animale, come il caso delle sostanze che alterano il sistema endocrino. Al riguardo, il 20 dicembre 1999 la Commissione ha presentato, su richiesta del Consiglio, una

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21270.htm>

² Le direttive 67/548/CEE (sostanze) e 1999/45/CE (preparati) contengono disposizioni rigorose in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura, allo scopo di proteggere la salute dell'uomo e degli animali e di tutelare l'ambiente.

³ In merito ai prodotti biocidi ed ai concimi. Questi prodotti sono oggetto di direttive particolari intese, tra l'altro, ad istituire un sistema di autorizzazione e di valutazione dei rischi, nonché di disposizioni riguardanti l'identificazione e l'imballaggio. La Commissione ha proposto, nel settembre 2001, una revisione di tutte le direttive che costituiscono la legislazione comunitaria sui concimi per semplificarla e chiarirla.

⁴ Il regolamento CE n. 304/2003, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, dà attuazione alle disposizioni della convenzione di Rotterdam nella Comunità europea, garantisce l'adozione delle misure richieste dalla convenzione e determinate sue disposizioni vanno al di là di quanto previsto dalla convenzione stessa.

comunicazione al Parlamento europeo ed al Consiglio riguardante una strategia in materia di sostanze che alterano il sistema endocrino ¹.

L'inquinamento da prodotti chimici è spesso un problema transfrontaliero che esige un'azione a livello internazionale. La Convenzione internazionale sugli inquinanti organici persistenti (POP), detta convenzione di Stoccolma e firmata dalla Comunità nel 2001, affronta il problema degli effetti nocivi dei prodotti chimici che si accumulano negli organismi viventi e nell'ecosistema e che sono particolarmente resistenti al degrado. Mirando a limitare o eliminare la produzione e l'uso di 12 POP prioritari, la convenzione rappresenta un passo importante nella lotta contro gli effetti nocivi di queste sostanze inquinanti ².

Le nuove sfide e le lacune delle misure in vigore (che pur offrendo un livello elevato di protezione e di armonizzazione, rappresentano un lavoro supplementare e non prevedono tutti i rischi) rendono necessario un nuovo approccio o strategia globale in materia di prodotti chimici.

In seguito alla pubblicazione nel 1998 di una relazione in cui si valuta l'applicazione delle misure di base nel settore dei prodotti chimici, la comparsa di nuove sfide e la definizione di nuovi approcci nel settore dell'ambiente - in particolare di concetto dello sviluppo sostenibile ³- il Consiglio ha invitato la Commissione informalmente a Weimar nel maggio '99, a presentare una nuova strategia per il settore chimico il 2000. La nuova strategia è stata adottata nel febbraio 2001. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno presentato, nell'ottobre 2003, una proposta di regolamento che istituisce un'agenzia europea delle sostanze chimiche e modifica la direttiva 1999/45/CE e il regolamento CE sugli inquinanti organici persistenti ⁴. L'istituzione dell'agenzia europea dei prodotti chimici (REACH) impegnerebbe le imprese che fabbricano e importano sostanze chimiche a valutare i rischi derivanti dal loro uso ed a prendere le misure necessarie per gestire qualsiasi rischio individuato. L'onere della prova relativo alla sicurezza dei prodotti commercializzati verrebbe rovesciato e trasferito dalle autorità pubbliche all'industria. Il regolamento proposto è volto a migliorare la protezione della

¹ La strategia tratta il problema provocato da un gruppo di sostanze, spesso di origine sintetica, che si presume alterino il sistema endocrino degli organismi, vale a dire lo sviluppo, la riproduzione e la salute degli esseri umani e degli animali. I prodotti chimici costituiscono una fonte principale di sostanze che alterano il sistema endocrino e la strategia mira ad individuare le cause del problema, le conseguenze e le soluzioni possibili a livello politico. Essa avrà conseguenze sulla legislazione vigente nel settore dei prodotti chimici che, finora, non tratta questo importante problema.

² La Commissione è anche intervenuta in modo più specifico a livello comunitario rispetto a questo problema. Ha adottato, nell'ottobre 2001, una strategia comunitaria per limitare la presenza nell'ambiente di tre gruppi di POP: diossine, furani e policlorobifenili. Nel giugno 2003 la Commissione ha altresì presentato una proposta di regolamento relativo ai POP, allo scopo di completare la normativa già ponderosa dell'Unione europea in materia, ribadendo in questo modo la propria volontà di andare oltre gli obblighi assunti a livello internazionale.

³ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm>

⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l21282.htm>

salute umana e dell'ambiente mantenendo la competitività e rafforzando lo spirito di innovazione dell'industria chimica europea.

I principali provvedimenti della Commissione in materia di prodotti chimici sono le Direttive: Immissione sul mercato e uso; Classificazione, imballaggio ed etichettatura di Sostanze pericolose e Preparati pericolosi; Biodegradabilità ed etichettatura dei detersivi; Regime comunitario relativo ai concimi; Concimi semplici a base di nitrato di ammonio ad elevato tenore di azoto; Valutazione e controllo dei rischi delle sostanze esistenti.

Fra le comunicazioni della Commissione citiamo: Strategia comunitaria in materia di sostanze che alterano il sistema endocrino; Strategia comunitaria sul mercurio; Strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi; Regime generale dei concimi; Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose; Lotta contro il bioterrorismo; Buone prassi di laboratorio; Buone prassi di laboratorio: ispezione e verifica degli studi di laboratorio su tutti i prodotti chimici. Altri documenti di principale importanza nella tutela contro le sostanze chimiche sono: Proposta di introduzione di un nuovo quadro normativo per le sostanze chimiche (REACH); Libro bianco: strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche 2000. Infine vi è la Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per l'esportazione di prodotti chimici.

2.3.6 Inquinamento atmosferico e cambiamento climatico

Il miglioramento della qualità dell'aria è una priorità su scala mondiale. Una riduzione significativa dell'inquinamento atmosferico, responsabile del riscaldamento del pianeta e del cambiamento climatico, richiede la combinazione di misure nazionali e internazionali di riduzione delle emissioni di gas inquinanti.

In base a questo principio sono stati adottati la convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e il Protocollo di Kyoto (1997) ¹. Le parti firmatarie si sono impegnate a ridurre, nel periodo 2008-2012, le emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 5 % rispetto ai livelli del 1990. L'impegno dell' UE riguarda una riduzione dell'8 %. L'Unione europea ha, in varie occasioni, riaffermato il proprio deciso impegno nell'ambito del Protocollo di Kyoto. È in occasione della conferenza di Marrakech (COP 7, dal 29 ottobre al 9 novembre 2001) che le parti hanno raggiunto un accordo che traduce in un testo giuridicamente vincolante le modalità di attuazione del Protocollo di Kyoto. Nella primavera 2002 la Comunità europea ha approvato, quindi ratificato, il protocollo di Kyoto. Malgrado il

rifiuto di alcuni paesi industrializzati di ratificare il protocollo, quest'ultimo è entrato in vigore nel febbraio 2005, dopo essere stato ratificato dalla Russia.

Per cercare di conseguire l'obiettivo che si è fissata nell'ambito del Protocollo di Kyoto, nel 2000 la Comunità ha adottato un programma sui cambiamenti climatici² e una comunicazione sulla sua attuazione. Tale programma individuava in particolare nei settori dell'energia, dei trasporti, dell'industria e della ricerca i campi di azione prioritari.

Nel 2005 sono state stabilite le basi di una strategia rinnovata sul cambiamento climatico. Questa strategia dovrebbe basarsi sull'attuazione degli impegni assunti, segnatamente a titolo del protocollo di Kyoto, sulla definizione di nuove misure in collaborazione con i settori politici interessati, sul rafforzamento della ricerca e della cooperazione internazionale nonché sulla sensibilizzazione dei cittadini. Due strumenti specifici sono stati messi in atto per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: innanzitutto il meccanismo di sorveglianza delle emissioni di gas a effetto serra, in virtù del quale gli Stati membri comunicano annualmente la situazione nel proprio paese e le azioni previste in materia; in secondo luogo il sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra che fissa quote nazionali di emissione e che instaura un mercato dei diritti di emissione per permettere alle imprese di ridurre le proprie emissioni in maniera efficiente dal punto di vista economico e finanziario. L'UE ha inoltre adottato misure atte a permettere un'efficace riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori interessati, in particolare in quelli dell'energia e dei trasporti. Per quanto riguarda la produzione e il consumo energetici, la legislazione europea è orientata soprattutto verso l'efficacia energetica e lo sviluppo di fonti di energia rinnovabili.

In materia di trasporti, che contribuiscono oggi per il 20 % alle emissioni di gas a effetto serra, l'azione europea è basata su diversi elementi: riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli (marmitta catalitica, revisione periodica); diminuzione dei consumi delle autovetture (in collaborazione con i costruttori automobilistici); promozione di veicoli puliti (misure fiscali). Oltre alla lotta contro i gas ad effetto serra responsabili del cambiamento climatico, un obiettivo importante della legislazione ambientale è quello di migliorare la qualità dell'aria; l'inquinamento è infatti responsabile di affezioni della salute umana e di danni all'ambiente quali l'acidificazione e l'eutrofizzazione. Nel 2005 la Commissione ha così proposto una strategia tematica finalizzata a ridurre del 40 %, entro il 2020, rispetto alle cifre del 2000, il numero di decessi legati all'inquinamento atmosferico. Un programma "aria pura per

¹ Vedi approfondimenti sul tema del protocollo di Kyoto e in generale sulla risoluzione di Rio per la riduzione delle emissioni inquinanti nella parte dedicata alle politiche internazionali sull'ambiente

² <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28127.htm>

"l'Europa", inteso a preparare l'adozione di tale strategia, era già stato adottato nel maggio 2001.

L'arsenale legislativo sviluppato dall'UE include anche una direttiva quadro sulla valutazione e la gestione della qualità dell'aria, accompagnata da direttive che riguardano alcune sostanze inquinanti quali l'ozono. L'Unione europea ha inoltre fissato limiti nazionali per altri inquinanti atmosferici ed ha legiferato per limitare le emissioni inquinanti provenienti da diverse fonti, soprattutto dai motori diesel e dai grandi impianti di combustione¹. Contemporaneamente alla proposta relativa alla strategia tematica sull'inquinamento atmosferico, la Commissione ha proposto di procedere ad una rifusione della maggior parte di questa normativa in un unico testo che preveda, fra l'altro, un rafforzamento delle norme di qualità dell'aria.

È evidente che l'inquinamento atmosferico è un problema che valica le frontiere delle nazioni e addirittura dei continenti. È per questa ragione che la Comunità è parte contraente della convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza² del Consiglio - Gazzetta ufficiale L 171 del 27.06.1981] oltre che dei protocolli internazionali sulle sostanze acidificanti che integrano tale convenzione.

I documenti comunitari su qualità dell'aria, Inquinanti atmosferici, trasporti e mezzi inquinanti, Industrie con emissioni gassose inquinanti sono moltissimi; le principali direttive riguardano: Gestione e qualità dell'aria ambiente; Qualità dell'aria ambiente: scambio di informazioni e di dati; Il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo nell'aria ambiente; Limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici; Biossido di azoto; Eliminare e limitare la produzione, l'uso e le emissioni di inquinanti persistenti (POP); Emissioni inquinanti provenienti dai veicoli leggeri; Emissioni inquinanti provenienti dai veicoli pesanti; Tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi; Qualità della benzina e del combustibile diesel; Emissioni di CO₂ delle autovetture nuove; Tasse sulle automobili particolari; Consumo di carburante di autovetture nuove; Tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi; Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento; Grandi impianti di combustione; Composti organici volatili (COV) derivanti dal deposito della benzina; Composti organici volatili (COV) derivanti da talune attività industriali.

Le comunicazioni della Commissione più rilevanti riguardano: Sostanze che mettono in pericolo lo strato di ozono; Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico; Programma Aria pulita per l'Europa (CAFE); Eliminazione dei CFC dagli aerosol dosatori; Protocollo relativo

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28127.htm>

² decisione 81/462/CEE

ai metalli pesanti; Problemi ambientali causati dai veicoli pesanti; Inquinanti gassosi prodotti dai motori delle macchine mobili non stradali; Inquinanti gassosi emessi dai trattori agricoli o forestali; Aviazione e cambiamento climatico; Strategia di riduzione delle emissioni delle navi. Nell'ambito della cooperazione internazionale va menzionata la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza.

2.3.7 I cambiamenti climatici e la riduzione dei gas effetto serra

È ormai dimostrato che il cambiamento climatico è una realtà. L'attività umana provoca un innalzamento delle temperature mondiali: negli ultimi 100 anni la temperatura media in Europa è aumentata di 0,8°C circa e probabilmente aumenterà di 1-6°C di qui al 2100. Le conseguenze di tali mutamenti sono divenute chiare con le recenti inondazioni e tempeste. Nell'Unione europea vive il 5% della popolazione mondiale, che è responsabile del 15% circa delle emissioni mondiali di gas ad effetto serra. I gas serra, generati principalmente dai trasporti stradali e dalla produzione energetica, provocano aumenti di temperatura, che a loro volta alterano il clima. Questi gas sono il biossido di carbonio (CO₂), il metano, l'ossido di azoto e i cosiddetti gas fluorurati.

L'Unione Europea si schiera a favore di una riduzione delle emissioni, a cominciare dal loro abbattimento nella misura dell'8% concordata a Kyoto (Giappone) entro il 2012, rispetto ai livelli del 1990 (vedi figura 2). Le politiche europee dei trasporti sono in fase di completo ripensamento per rallentare o invertire l'aumento delle emissioni previsto per il prossimo decennio, dato l'incremento inevitabile dell'uso di automobili e aerei. I sistemi energetici devono cambiare, assegnando ad esempio un ruolo prominente all'energia eolica e solare.

L'Unione si appella ai cittadini per proteggere il patrimonio boschivo capace di assorbire il biossido di carbonio dall'aria. L'industria deve puntare ad un aumento dell'efficienza energetica pari almeno all'1% annuo, secondo i dati statistici europei. Anche se si riuscirà ad abbattere le emissioni, tuttavia, un certo grado di cambiamento climatico sarà inevitabile; per cui sarà necessario adattare le infrastrutture affinché resistano a situazioni meteorologiche estreme, migliorare i servizi sanitari di pronto intervento poiché alcune malattie sono destinate a diventare più diffuse, ad esempio i disturbi del sistema digestivo. L'obiettivo europeo è stabilizzare le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello che non causi variazioni innaturali del clima terrestre. La strategia proposta dalla DG Ambiente della Commissione europea punta: nel breve e medio termine, entro il 2008-12, a ridurre le emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990 (come concordato a Kyoto); nel medio e lungo termine,

entro il 2020, a ridurre le emissioni globali del 20-40% circa rispetto ai livelli del 1990; nel lungo periodo, a un abbattimento delle emissioni del 70%.

Le politiche comunitarie proposte sono di stringere ulteriori accordi internazionali sul Protocollo di Kyoto e attuarli; fissare obiettivi di abbattimento delle emissioni di gas serra nei principali comparti dell'economia e tradurli in direttive; istituire un regime di "scambi" delle emissioni di gas serra all'interno dell'Unione europea entro il 2005; promuovere le fonti di energia rinnovabili, come l'energia eolica e solare; assistere gli Stati membri nel prepararsi alle conseguenze del cambiamento di clima.

I principali documenti comunitari sulla materia sono le Comunicazioni della Commissione su: Il cambiamento climatico; Strategia sul cambiamento climatico; Meccanismo di controllo delle emissioni di gas ad effetto serra ¹; Strategia comunitaria dopo Kyoto; Meccanismi di controllo delle emissioni di gas ad effetto serra; Disciplina per lo scambio dei diritti di emissione dei gas a effetto serra; Riduzione dei gas fluorati ad effetto serra; Aviazione e cambiamento climatico.

2.3.8 Protezione della natura, flora e fauna

La tutela della natura e della biodiversità si traduce nel diritto ambientale in politiche europee atte ad assicurare che i sistemi naturali, i quali ci forniscono aria, cibo ed acqua, continuino a funzionare.

Si tratta di ridurre il rischio di inondazioni tutelando il patrimonio boschivo e l'uso corretto dei terreni agricoli. La natura è minacciata dall'inquinamento causato da piogge acide, dalle fughe di sostanze chimiche, dal sovrasfruttamento degli stock ittici, dalla scomparsa delle campagne. In alcune regioni sta avanzando la desertificazione e bisogna intervenire: il terreno vivente impiega migliaia di anni per formarsi ma questa preziosa risorsa naturale può essere distrutta rapidamente dallo sviluppo edilizio o dall'erosione climatica.

Finora la protezione dei suoli non è stata oggetto di una politica precisa dell'Unione europea, ma data la gravità delle minacce occorre la DG Ambiente ne sta elaborando una. Il programma Natura 2000 istituisce una rete di aree protette che coprono già il 12% del territorio dell'Unione europea.

L'Unione europea sta programmando la protezione dei sistemi naturali anche su scala mondiale per arrestare la perdita di biodiversità. I punti della strategia riguardano: la salvaguardia degli habitat più preziosi estendendo la rete comunitaria Natura 2000; l'istituire

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28127.htm>

piani di azione di tutela della biodiversità; lo sviluppo di una strategia di salvaguardia dell'ambiente marino; l'estensione dei programmi nazionali e regionali per promuovere la gestione sostenibile del patrimonio boschivo;

misure di salvaguardia e risanamento dei paesaggi; una strategia di protezione dei suoli; il coordinamento del lavoro degli Stati membri nella gestione di incidenti e calamità naturali.

Per proteggere la biodiversità e combattere contro l'estinzione delle specie animali e vegetali, l'Unione europea ha dato vita ad una vasta rete di siti protetti, la rete "Natura 2000", basata sulle direttive del 1979 sugli uccelli selvatici e del 1992 sugli habitat naturali .

Inoltre, la legislazione comunitaria protegge in modo specifico alcune specie quali le foche, i cetacei e i delfini e prevede una sorveglianza degli ecosistemi forestali europei tramite l'iniziativa Forest Focus. La Commissione ha poi pubblicato, nel 2001, vari piani di azione a favore della biodiversità nei settori delle risorse naturali, dell'agricoltura, della pesca e degli aiuti allo sviluppo e della cooperazione economica. Essa prepara altresì una strategia sulle risorse naturali, una delle sette strategie tematiche annunciate dal 6° programma d'azione a favore dell'ambiente.

La Comunità è parte contraente di diverse convenzioni, in particolare della convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, della convenzione CITES sulla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche attraverso il controllo del loro commercio, della convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica e della Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica. I principali provvedimenti comunitari sui temi della biodiversità, fauna e flora, foreste e organismi geneticamente modificati, sono: il Piano d'azione a favore della biodiversità nel settore della conservazione delle risorse naturali, dell'agricoltura, della pesca, dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione economica; Habitat naturale (Natura 2000) ; Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica; Preparazione della strategia per l'uso sostenibile delle risorse naturali; Protezione di talune specie della flora e fauna selvatiche - Convenzione CITES; Conservazione della fauna e della flora marine dell'Antartico - Convenzione di Camberra; Conservazione degli uccelli selvatici; Convenzione di Bonn; Custodia degli animali selvatici in giardini zoologici; Protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali; Fauna marina: cetacei, foche, delfini; Convenzione sulla protezione delle Alpi; Conservazione e gestione sostenibile delle foreste tropicali e delle altre foreste dei paesi in via di sviluppo; Foreste e sviluppo: l'approccio della CE; Introduzione OGM; Impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati; Emissione di organismi geneticamente modificati; Movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati; Nuovi prodotti e nuovi

ingredienti alimentari; Tracciabilità e etichettatura di organismi geneticamente modificati (OGM) ; Prodotti alimentari e alimenti per animali geneticamente modificati (OGM).

2.3.9 I rischi naturali e la protezione civile

Le società è esposta a rischi sia naturali che tecnologici, questi ultimi crescenti e con grosse implicazioni ambientali. Per contribuire alla prevenzione di questi rischi e prepararsi ad affrontare le situazioni di emergenza che ne derivano, l'Unione europea ha messo in atto un meccanismo di cooperazione per gli interventi d'emergenza. Essa si è dotata di un programma d'azione comunitario per la protezione civile, prolungato fino al 2006, e nel 2005 ha adottato una proposta per il finanziamento delle misure di protezione civile dal 2007 al 2013. Sono coperti da programma alcuni rischi specifici, come la prevenzione dei rischi industriali più gravi e le inondazioni.

La Comunità ha inoltre sottoscritto la convenzione delle Nazioni Unite sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali.

Per il settore nucleare l'UE ha elaborato una serie di disposizioni come le direttive sulla radioprotezione e un piano di azione per la gestione dei residui radioattivi ¹. È stata inoltre istituita una cooperazione tecnica per la sicurezza degli impianti.

A tutti i rischi descritti si sono aggiunti quelli connessi agli organismi geneticamente modificati (OGM). Per far fronte alle potenziali implicazioni degli OGM per l'ambiente la Comunità ha adottato due direttive: una relativa all'emissione nell'ambiente degli OGM e l'altra relativa all'impiego confinato di tali organismi nonché un regolamento sui movimenti transfrontalieri di OGM che mette in atto il protocollo di Cartagena.

I principali atti comunitari in materia di rischi naturali e protezione civile sono: Meccanismo per gli interventi di soccorso; Programma d'azione comunitario a favore della protezione civile (2000-2006) ; Finanziamento delle misure di protezione civile; Allerta preventiva contro le emergenze; Relazione sulla preparazione ad eventuali emergenze; Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose; Effetti transfrontalieri degli incidenti industriali; Inquinamento marino dovuto a cause accidentali; La risposta della Comunità europea alle inondazioni in Europa centrale; comunicazione della Commissione del Luglio 2004 "Flood risk management - flood prevention, protection and mitigation".

¹ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28127.htm>

Cap.3 Profili di comparazione fra i diritti ambientali nazionali

3.0.1 La comparazione nel diritto ambientale

La comparazione del diritto ambientale nei casi presentati, è affrontata per dare forma al secondo obiettivo di questo lavoro, che è quello di capire il significato e l'evoluzione del diritto ambientale europeo anche attraverso il confronto con quanto è avvenuto in alcuni Stati membri, in quanto significativi precursori del riconoscimento di nuovi diritti ambientali, ed anche in Stati extraeuropei.

Il primo criterio ispiratore della comparazione nel diritto ambientale è la constatazione che i soggetti privati giocano un ruolo essenziale, oggi riconosciuto giuridicamente, nella tutela dell'ambiente come avviene ad esempio con i principi di precauzione e di prevenzione (visti nel capitolo precedente). Non c'è alcuna ragione di pensare che tale ruolo, e in generale l'importanza soggettiva dei problemi ambientali, sia sostanzialmente diverso nei vari ordinamenti giuridici, e lo studio dei rapporti tra soggetti e ambiente può condurre alla scoperta di interessanti convergenze in molti ordinamenti. La sentenza della Corte Costituzionale italiana n. 204 del 2004 si concentra infatti sulla prospettiva delle situazioni giuridiche e sul riparto di giurisdizione ¹ e conferma l'importanza, nel nuovo "ordinamento ambientale" internazionale, di questo punto di vista giuridico che riguarda l'analisi della *situazione giuridica soggettiva* verso l'ambiente, cioè la posizione rispetto all'ambiente di soggetti giuridici quale rileva di fronte al diritto: secondo la Corte, individuando tali situazioni si possono descrivere i caratteri del sistema giuridico ambientale. Ciò può tornare utile per l'organismo pubblico che deve amministrare proprio i rapporti tra individui e ambiente, può servire in pratica a chiarire le relazioni materiali tra i soggetti e il bene ambientale ed inoltre il tipo particolare delle situazioni giuridiche e la loro specificità, possono confermare l'autonomia della scienza giuridica.

I problemi ambientali hanno un carattere soprannazionale, storicamente manifestatosi con una produzione normativa di base, poi largamente condivisa al livello comunitario e nazionale. Ma ciò che è più importante per la ricerca comparativa delle soluzioni date nei vari ordinamenti giuridici, è il fatto che i problemi ambientali hanno un carattere comune, essendo collegati a fenomeni naturali, che non pone ostacoli o limiti alla comparazione.

¹ Fracchia, F., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*. In De Carolis e altri, op.cit. p. 120

Nel caso europeo, i caratteri comuni del diritto ambientale e lo studio degli stessi possono portare alla armonizzazione della materia tra ordinamenti giuridici o consentire comunque una migliore comprensione del nostro ordinamento ed anche mostrare profili specifici del diritto ambientale che possono comprovare la sua indipendenza da un particolare contesto costituzionale e la sua specificità scientifica. In questa prospettiva sembra utile considerare, oltre ad alcuni Stati membri dell'Unione europea, anche due paesi del tutto svincolati, per ragioni distinte, dall'influenza armonizzatrice del diritto comunitario, come gli Stati Uniti e L'Argentina, due sistemi di tipo federale però con ordinamento giuridico di diversa matrice. L'individuazione di eventuali caratteri comuni con quegli ordinamenti consente di confermare che i caratteri comuni presenti nei paesi comunitari non derivano dal percorso d'integrazione europea e inoltre permette di rafforzare l'idea della natura universalistica propria della disciplina ambientale.

La funzione primaria della comparazione rimane la conoscenza anche se oggi, in un sistema economico globale, è difficile dire che la conoscenza possa essere fine a sé stessa: il tema della concorrenza tra ordinamenti giuridici rimane fondamentale nei limiti in cui i soggetti possano scegliere dove condurre la loro esistenza e la loro attività; nel caso ambientale infatti, i vincoli di legge possono certamente condizionare le scelte imprenditoriali e indirizzarle in un certo Stato dove i limiti di contaminazione sono meno stringenti che in un altro.

Alcuni profili del diritto ambientale italiano volti a chiarire i collegamenti con l'Agenzia ambientale europea sono già stati esaminati alla fine del primo capitolo. Trattare in maniera esauriente la vasta mole del diritto ambientale italiano, non è possibile in questo lavoro di tesi, tanto meno in sede di comparazione, salvo alcuni puntuali confronti con diritto italiano che verranno fatti all'occasione. Oltre alla disciplina generale delle agenzie ambientali già trattata si aggiungono qui, a semplice titolo esemplificativo, alcune linee tipiche dello sviluppo del diritto ambientale avvenuto in Italia, a titolo di omaggio per l'impegno profuso dalla scienza giuridica ambientale italiana, in particolare quella amministrativa.

Il concetto di ambiente nei testi costituzionali di tutti gli ordinamenti contemporanei, assume un rilievo analogo¹ ed una comune tendenza verso la protezione, sia che si tratti di ordinamenti ispirati ai principi della democrazia liberale e al costituzionalismo occidentale (dove la tutela ambientale è intesa più come esigenza di benessere e di progresso civile), sia negli ordinamenti dove si seguono orientamenti ideologici di tipo teocratico (modelli islamici), sia nei residui ordinamenti di tipo comunista che in quelli transitori e di tipo post-coloniale.

¹ Cordini, G., *Diritto ambientale comparato*, Cedam 2002, p. 72

I principi di protezione ambientale sono espressi in modo simile, con formule che assumono connotati universali e riprendono concetti enunciati dalle principali convenzioni internazionali sull'ambiente (v. capitolo successivo), consentendo di affermare che vi è in atto una tendenza verso l'istituzionalizzazione di un diritto ambientale cosmopolitico. Sembra avvalorata la concezione teorica, affermata da molti studiosi, che intercetta una prima base giuridica dei diritti ambientali sul piano internazionale. Sostanzialmente, secondo questa tesi, la difesa dell'ambiente comporta una responsabilità giuridica innanzitutto dei soggetti che costituiscono la comunità internazionale¹. Dunque, nei testi costituzionali si parla di protezione dell'ambiente come di un obbligo dello Stato e si tende a riconoscere il diritto della persona ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato. Le affermazioni costituzionali appartengono comunemente al *genus* delle clausole generali, caratterizzate da un elevato grado di astrazione e rivolte all'interprete della legge. Nei paesi dell'Est, prima della dissoluzione dei regimi comunisti, il ruolo dello Stato era assunto come componente della pianificazione ed il principio di tutela ambientale era subordinato al piano economico pluriennale. E' noto che la rigida pianificazione economica ebbe effetti disastrosi sull'ambiente, privilegiando l'industrializzazione selvaggia intesa come diritto dello Stato sulle risorse naturali. La radicale vocazione liberista affermata da quei paesi dopo la caduta dei regimi di socialismo reale, che si oppongono oggi anche ai vincoli sopranazionali, non ha migliorato l'approccio verso lo sfruttamento incontrollato della natura, passato sul piano privato, nonostante le costituzioni di quei paesi contengano enunciazioni di protezione ambientale di stampo illuminista, non dissimili da quelle occidentali.

Nei sistemi di costituzionalismo occidentale² ed a democrazia liberale, le disposizioni di principio sono volte invece a legittimare l'intervento statale sulla materia ambientale ed a comprimere l'ampia sfera della libertà economica individuale. Tratto comune di tutti questi sistemi è l'affermazione di una dimensione oggettiva del diritto ambientale.

Il costituzionalismo liberale ha assunto un atteggiamento favorevole al riconoscimento del diritto ambientale sia come diritto della persona ma anche come dovere di protezione, rientrando così nello schema giuridico classico della stretta correlazione tra diritto e dovere. La crescente sensibilità sociale degli ultimi decenni ha indotto il legislatore costituzionale a tracciare alcune fondamentali norme di principio e ad inserirle nei testi costituzionali. Nelle esperienze europee, gli studiosi del diritto comparato³ coincidono nel ritenere valida una

¹ Kiss, A.C., *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, La Haye, 1982, II, p. 109

² Secondo la concezione di McIlwain, C.H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, 1990

³ Cfr. Cordini, G., op. cit. p. 78 n. 11

duplice distinzione tra sistemi costituzionali: il primo gruppo di costituzioni sono quelle che hanno integrato la protezione ambientale *ab origine* nei loro principi perché concepite e redatte in epoca recente, in cui la protezione ambientale aveva già assunto connotati fondamentali. In tal senso va ricordata la Costituzione greca del 1975, art.24; la costituzione spagnola del 1978, art.45; le costituzioni russa e delle repubbliche della ex Unione sovietica. Al secondo gruppo appartengono le costituzioni revisionate in anni recenti con l'inserimento di norme di principio a tutela dell'ambiente che fanno riferimento all'idea fondamentale dello sviluppo sostenibile, come condizione di benessere dei cittadini attuali e, in alcuni casi, delle generazioni future. Ne sono esempi la Costituzione belga revisionata nel '94, art.23; la costituzione olandese dopo la revisione generale del 1983, art.21; la Costituzione della Finlandia entrata in vigore il 1 marzo 2000 (dopo la revisione di quella del 1919), art.20; la Costituzione dei Paesi Bassi revisionata nell'83, art.21; la Costituzione portoghese del 1976, revisionata nel '92, art.66 (che utilizza il classico schema del diritto – dovere: “Tutti hanno il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato, e il dovere di difenderlo”); la Costituzione confederale Svizzera totalmente revisionata nel 1999, artt. Da 73 a 80, che parla di sviluppo sostenibile; la Grundgesetz tedesca revisionata nel 1994, paragrafo 20a.

La Francia è presa in esame in modo particolare per l'importante contributo ad diritto ambientale dato dalla complessa norma costituzionale aggiunta approvata nel 2005.

La Germania verrà toccata limitatamente come esempio di codificazione della materia; il *common law* inglese sarà considerato per l'impostazione peculiare dell'amministrazione ambientale e l'originale sistema delle agenzie ambientali.

3.0.2 Alcuni spunti sul diritto amministrativo ambientale italiano

L'idea della invulnerabilità degli equilibri ambientali, nel passato non poneva problemi, consentiva all'uomo di intervenire sull'ambiente per modificarlo e ciò non poteva che essere considerato un bene. Per citare un solo esempio, fin dal XVI secolo i Veneziani furono consapevoli che sarebbe stato necessario governare i delicati equilibri della laguna e dei fiumi e lo affidarono ad un potere amministrativo¹, forte anche economicamente, nelle mani di *tres*

¹ Il 7 luglio 1501 il Consiglio dei Dieci della Serenissima Repubblica elesse *tres honorabiles nobiles nostri cum titulo Sapientum super acquis* dando con ciò vita ad una magistratura stabile, con autorità esecutiva sopra *stato da mar e stato de tera*, con l'estensione successiva delle competenze territoriali nel Trentino, nell'Alto Adige e nella Venezia Giulia e infine l'istituzione a Parma del Magistrato del Po, nel 1556. Nelle occasioni storiche in cui l'antica magistratura venne abolita a seguito di guerre d'occupazione, non tardarono a manifestarsi le conseguenze dei ripetuti disastri idraulici.

Il Magistrato alle Acque, erede di uno storico ufficio del governo della Serenissima, è un istituto periferico del Ministero dei Lavori Pubblici istituito nel 1907 nella forma attuale, che si occupa della gestione, della sicurezza e della

honorabiles nobiles cum titulo Sapientum super aquis. Si trattava dell'attuale Magistrato alle acque, la gloriosa istituzione che da allora presidia il problema ambientale dei livelli delle acque nella pianura padana.

L'approccio settoriale ai problemi ambientali si dimostrò funzionale nell'ottica del diritto positivo e del modello normativo basato su comando, minaccia di sanzione e controllo, e continuò ad essere ritenuto valido anche quando il numero dei settori ambientali minacciati aumentò a dismisura per cause artificiali indotte dall'uomo. Quando, negli ultimi decenni del 20° secolo si moltiplicarono i settori minacciati dal degrado e le politiche ambientali cercarono di farvi fronte, per il mondo giuridico ¹ fu subito chiara la necessità di affrontare l'allarme lanciato dagli scienziati creando una forma coordinata di amministrazione ambientale: era infatti impensabile applicare forme tradizionali di controllo a fenomeni così diffusi come ad esempio le contaminazioni da immissioni.

L'ambiente varca la soglia dei laboratori scientifici nel corso degli anni '60, si impone in Italia come problema istituzionale e sociale negli anni '70 e, solo a partire dagli anni '80 entra nelle grandi tematiche con un ampio coinvolgimento dell'opinione pubblica.

La scienza del diritto amministrativo manifesta interesse nei confronti dei problemi ambientali dall'inizio degli anni 70 ². Dopo l'incidente dell'ICMESA di Seveso del luglio '76, la Commissione parlamentare d'inchiesta osservava in primo luogo che al sistema normativo frammentario in materia ambientale corrispondeva una pluralità di enti con funzioni particolari circoscritte al proprio settore; in tale situazione veniva meno ogni responsabilità globale sulla sicurezza per la salute collegata all'ambiente tanto più che la concezione formalistica dei ruoli delle autorità amministrative restringeva ancor più la visione della tutela ambientale³. Il primo assetto funzionale nei controlli ambientali avvenne nel 1977⁴. I tempi politici consentirono dapprima l'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali e dopo oltre dieci anni, con la legge n. 349 del 1986, il Ministero dell'Ambiente. La legge 833/78 aveva stabilito una tappa

tutela idraulica nel triveneto. Il Magistrato alle Acque esercita le sue competenze nell'ambito della Regione Veneto, della Provincia di Mantova e, per quanto riguarda l'esecuzione di opere idrauliche all'interno dei bacini di interesse nazionale, anche nelle regioni a statuto speciale del Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia.

Cfr. il sito internet <http://www.magisacque.it/>

¹ **Giannini, M.S.**, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973

² Gli studiosi più autorevoli di quel periodo sono ancora oggi citati ovunque, e sono Massimo Severo Giannini nel 1973 e Giuseppe Morbidelli nel 1977. Per una bibliografia di diritto amministrativo sul tema fino al '90 Cfr. **Gustapane, A.**, *la tutela globale dell'ambiente*, Milano 1991, p.15 e nota 23

³ **Bottini, M.**, *Evoluzione della normativa in tema di controlli ambientali*, Rivista giuridica dell'ambiente, 1994, p.777

⁴ DPR 616/77; il decreto diede alla funzione amministrativa importanti compiti di tutela ambientale entro il più ampio settore dell'urbanistica; tuttavia non venne meno la frammentazione dei controlli tra i vari livelli di governo e la sovrapposizione delle competenze.

importante nella materia ambientale¹, ricomponendo una funzione di controllo unitaria in capo al Servizio Sanitario nazionale e alle ULS. Tuttavia fronteggiare la frammentazione dei settori ambientali era divenuto sempre più difficile e la gestione di tutte le potenziali fonti di degrado usando il modello *command and control* addirittura impossibile. La legge 142/90 assegnava alle Province un nuovo ed importante ruolo nel settore dei controlli ambientali ed il referendum del 1993² toglieva definitivamente il collegamento generale della protezione ambientale con la sanità pubblica.

Ciò lasciò un vuoto normativo³ e organizzativo in materia di controlli ambientali che venne colmato dal legislatore con la legge 61/94, che prevede l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente ANPA, con compiti di coordinamento nei riguardi delle altre Agenzie Regionali e provinciali, ARPA e APPA⁴. Soprattutto in ambito europeo si era rafforzata la convinzione che il problema della tutela ambientale andasse affrontato in maniera coordinata, utilizzando il modello organizzativo della rete, e che il metodo normativo dovesse avvicinarsi a un modello premiale e volontaristico. Tuttavia gli studiosi⁵ ancora nel '94 facevano notare che il controllo pubblico rimaneva lo strumento fondamentale di tutela ambientale. La questione ambientale nel suo aspetto giuridico ha sempre impegnato la scienza del diritto amministrativo.

Il D.Lvo 300/99, che dettò la nuova disciplina delle agenzie nell'ordinamento giuridico italiano, all'art.39 affidava all'APAT, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente. Infine il DL 262 del 3 ottobre 2006, ha attribuito all'APAT la personalità giuridica. Rinvio qui alle considerazioni svolte nel cap. 1.

Se è vero che il controllo formale non è sufficiente a risolvere i problemi ambientali è pure vero che il sistema amministrativo delle autorizzazioni è forse l'unico strumento giuridico in grado di attuare una tutela ex ante. E' la pubblica amministrazione ad essere chiamata in causa *in primis*, poiché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente richiedono un'intensa attività

¹ La legge 833/78 aveva assegnato all'Istituto superiore di Sanità e all'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro, molte responsabilità nella materia, congiuntamente con le Unità sanitarie locali.

² Il referendum, celebrato il 18 e 19 aprile 1993 su iniziativa dell'associazione Amici della Terra, sancì l'abrogazione delle norme della legge 833/78 che attribuivano la gestione delle competenze tecnico scientifiche di controllo e prevenzione dell'inquinamento ambientale al Servizio Sanitario nazionale e alle ULS.

³ Venne emanato prima il DL 274/93 recante "Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente", reiterato dal DL 395/93 e poi dal DL 496/93 che fu convertito in legge 61/94 con varie modificazioni.

⁴ Ciò non portò all'unificazione delle tutele ambientali, né dell'organizzazione amministrativa deputata alle tutele stesse: il Governo con D.L. 170/94 concedeva al Ministero dell'Ambiente di avvalersi nuovamente degli Istituti superiori di sanità e della sicurezza sul lavoro, per attuare una serie di attività connesse a determinati rischi industriali.

⁵ **Bottini, M.**, op.cit., p.778

amministrativa. L'amministrazione pubblica controlla l'attività dei privati, rilascia le autorizzazioni per gli interventi sull'ambiente e pone in essere essa stessa attività che richiedono cautele ambientali.

I controlli delle attività private o pubbliche da parte dell'amministrazione, preventivi o successivi,

sono necessari per attuare la strategia di tutela ambientale. Tale strategia a volte si rivolge alla incentivazione di condotte spontanee di imprese e consumatori laddove sia nel potere pubblico influire su questi comportamenti, come avviene nel caso della certificazione di qualità ecologica.

Gli studiosi del diritto amministrativo hanno proceduto a ricostruire e sistematizzare le molteplici discipline dettate dal legislatore a tutela dell'ambiente¹, incentrate sul ruolo strategico della pubblica amministrazione ma si sono anche mostrati consapevoli del fatto che la questione ambientale finiva per sfidare le categorie sui quali l'intero sistema giuridico è edificato.

Ne è scaturita una nuova teoria giuridica dell'ambiente ed anche uno stimolo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, del giudice ordinario e del giudice amministrativo. La direzione comune indicata dalla dottrina, di creare una teoria giuridica ambientale inedita, discende dalla consapevolezza della refrattarietà della problematica ambientale ad essere inquadrata entro gli schemi tradizionali.

La circostanza che pur in presenza di un dibattito molto ampio non si sia ancora giunti a definire concezioni di fondo condivise² in tema di ambiente ripropone l'interrogativo se i sistemi giuridici moderni, costruiti su una logica appropriativa dei beni, siano in grado di rispondere alle esigenze di una materia dove vi sono pretese di varia natura, che hanno ad oggetto un bene collettivo dai contorni non ben definiti il quale sembra per di più avanzare autonome pretese di tutela.

La difficoltà di giungere a una disciplina dell'ambiente unitaria, sono la spia di un malessere più profondo perché rivelano l'insufficienza della stessa prospettiva generale, dalla quale anche i giuristi prendono le mosse: il modo antropocentrico di considerare l'ambiente, che vede l'uomo opposto alla natura intesa come l'oggetto nei cui confronti l'uomo vanta un corredo di diritti.

¹ Cfr. **Bottini, M.**, op.cit., p.778. L'A. afferma che nel 1994 la scienza amministrativa e il diritto ambientale stavano ancora cercando un assetto organizzativo in grado di superare la frammentarietà dei controlli.

² Cfr. **Zito, A.**, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale*, in De Carolis e altri, (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, 2006

Questi diritti peraltro sono in antitesi, essendo per un verso appropriativi, per altro conservativi e debbono convivere nel rispetto di parametri di sostenibilità decisi attraverso il combinarsi di criteri che sono sia scientifici sia sociali.

La tradizionale centralità dell'individuo nel diritto, in campo ambientale non riesce a ricostruire persuasivamente un diritto soggettivo all'ambiente e fallisce rispetto alle esigenze di definire il fondamento delle pretese della natura in quanto tale ¹.

La dottrina amministrativa si dimostra consapevole di queste difficoltà ed ha proposto una ricostruzione giuridica dell'ambiente che finisce per spostare l'attenzione ai temi di tutela ambientale sul terreno dei doveri giuridici, più che dei diritti, sostenendo che l'ambiente va inteso come bene giuridico oggetto di un dovere di protezione.

Si parla quindi del passaggio dall'antropocentrismo dei diritti a quello dei doveri. La dottrina avverte che bisogna cominciare a ragionare realisticamente nella prospettiva giuridica del rapporto tra uomo e natura in termini relazionali e dinamici. Se si accetta che un tale tipo di rapporto ne discende che esiste già un concetto giuridico tradizionale che corrisponde a tale punto di vista: il contratto.

La prospettiva contrattuale potrebbe coinvolgere le stesse amministrazioni pubbliche deputate alle decisioni in tema di ambiente, le quali debbono svolgere un ruolo imparziale nei rapporti tra i soggetti di diritto, come previsto dall'art. 97 della Costituzione.

A seguito della riforma del titolo V° della Costituzione ² è comparsa tra le competenze *esclusive* dello Stato *la tutela* dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre la *valorizzazione* dei beni, culturali e ambientali, è una competenza condivisa. La prima competenza esclusiva dello Stato in materia di beni naturali è la tutela dell'ambiente in quanto habitat cioè riferito all'uomo mentre il secondo oggetto di tutela riguarda le relazioni tra le parti di un tutto, il sistema ecologico. Le diversità semantiche riportate dalla Costituzione sono rilevanti perché la Costituzione vuole indicare, seppure in termini generali, un sistema dogmatico che faccia da presupposto alle scelte politiche e indichi una precisa direzione alle politiche ambientali, direzione che il legislatore dovrebbe seguire in modo vincolante.

Uno dei punti critici dello sviluppo del diritto ambientale italiano si può ravvisare nel periodo a cavallo degli anni '90, quando il discorso sulla tutela ambientale cominciò a coinvolgere il diritto privato del lavoro, dove iniziavano a farsi strada crescenti preoccupazioni sui livelli occupazionali che risentivano delle crisi economiche dei periodi precedenti.

¹ Cfr. **Fracchia, F.**, op.cit. p.120

² Art. 117. – [...] Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...]

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

[...] Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

Il conflitto d'interessi economia – ambiente in Italia.

Il rischio ambientale nel campo industriale è relativamente nuovo e solo dagli anni 60 in Italia sono state promulgate leggi ¹, anche penali, riguardanti gli impianti produttivi, in seguito alle quali il rischio ambientale ² è entrato a far parte di quei rischi che l'imprenditore deve mettere in conto nell'avviare un'attività commerciale o produttiva volta al conseguimento del lucro.

Il peso determinante dell'economia e dei settori industriali sullo sviluppo di un paese, ha spesso portato a scelte politiche e amministrative di opportunità sociale pur di salvaguardare i livelli occupazionali, anche a scapito dell'ambiente. Oggi le scelte di opportunità sociale vanno bilanciate con i principi di sviluppo sostenibile e "chi inquina paga", alla base delle politiche ambientali, ma il bilanciamento dell'interesse privati e pubblico, da cui in ultima analisi nasce il diritto ambientale, ha condotto talvolta a conflitti sociali quando tutela ambientale ha significato chiusura di impianti produttivi e licenziamento collettivo dei dipendenti, com'è avvenuto nel 1988 per l'ACNA di Cengio³. Negli anni '90 in Italia, i maggiori studiosi di diritto del lavoro ⁴ cominciavano a dedicare attenzione alle problematiche ambientali, considerandole un tema "sostanzialmente nuovo per il giuslavorista", e offrivano contributi importanti al consolidamento dell'idea di sviluppo sostenibile, approfondendo i rapporti intercorrenti tra occupazione e tutela dell'ambiente. Per l'ambiente produttivo e la fabbrica, ambientale e inquinamento erano oggetto di "diffidenza da parte del movimento dei lavoratori". L'interesse per l'ambiente era ancora considerato appartenente alla categoria degli interessi diffusi, adespoti e privi di struttura. Nei decenni precedenti la dottrina giuridica aveva ridimensionato, con difficoltà, la tradizionale posizione di privilegio occupata in fabbrica dal processo produttivo rispetto all'uomo lavoratore ed era da poco arrivata a

[...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; [...]

¹ Legge 615/66, Disposizioni per l'installazione e gestione di impianti termici e per lavorazioni industriali che determinano l'emissione da fumi, gas, polveri o esalazioni pericolose per la salute pubblica; dpr 203/88 in attuazione della direttiva CEE in materia di qualità dell'aria per la presenza di specifici agenti inquinanti e di alterazioni prodotte da impianti industriali; dpr 185/64 e d.lgs 230/95 norme per la protezione dei lavoratori degli impianti nucleari e della popolazione; legge 319/76 in materia di acque, che ha subito varie modifiche fino alla legge 238/2000.

² **Antolisei, F.**, *Manuale di diritto penale, vol II, i reati ambientali*, Giuffrè, 2001

³ Cfr. **Cester, C.**, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, Diritto penale dell'economia, 1991

Sul problema dei rapporti tra diritto dell'economia e diritti fondamentali Cfr. Santonastaso, *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 1997. Nel 1988 la popolazione piemontese di Cengio, il principale centro della Val Bormida, chiedeva la chiusura dell'ACNA, situata al confine fra Piemonte e Liguria, uno stabilimento chimico divenuto noto per la vicenda del massiccio inquinamento chimico ambientale. Il 23 luglio di quell'anno l'Azienda Coloranti Nazionali e Affini, un'industria chimica di proprietà dell'ENICHEM, emetteva anche una nube tossica di anidride solforosa. L'incidente indusse il Ministro dell'Ambiente Giorgio Ruffolo a decretare la temporanea chiusura dell'impianto. Attualmente, l'ACNA non ha cessato la propria attività, pur non offrendo garanzie di sicurezza, poiché continua a scaricare residui tossici delle lavorazioni nel fiume Bormida. Cfr. <http://www.stateofheart.it/1-acna.htm>

⁴ **Cester, C.**, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, Diritto penale dell'economia, 1991, p.427

qualificare il diritto all'ambiente lavorativo sano ¹ come una proiezione del diritto alla salute e anche come un autonomo diritto della personalità ². In quel contesto la tutela dell'ambiente, collegata alla tutela della salute dei lavoratori, era considerato un bene per lo sviluppo economico.

La dottrina giuridica italiana cercava di ridimensionare il timore che la tutela dell'ambiente, in una prospettiva sociale che astrae dall'impresa, fosse solo un costo e cercava faticosamente di introdurre l'idea che "tutela dell'ambiente e dell'occupazione non sono in contrasto" ³.

Il diritto dell'ambiente venne mostrato come un fattore di sviluppo importante in grado di creare nuovi posti di lavoro e nuove professionalità ⁴, anche in una prospettiva di risparmio sui costi del servizio sanitario nazionale. Altri studiosi italiani degli anni '90 ⁵ avvertivano che questa prospettiva era ancora poco praticabile.

Negli stessi anni '90 ⁶ studiosi italiani dedicavano la loro attenzione al tema del rapporto tra economia ed ambiente dal punto di vista economico generale e contribuivano a delineare le linee fondamentali del concetto di sviluppo sostenibile.

L'inquinamento sistematico per ragioni produttive, salvo i casi eclatanti che finivano sui giornali, pareva essere ritenuto dal legislatore un costo sociale giustificato dal fatto che la produzione di beni materiali elevava il benessere sociale. I controlli erano scarsi e finché non si trattava di danni ingenti la sanzione rimaneva solo una minaccia. I giuslavoristi italiani iniziavano allora a chiedersi come si potessero conciliare, nella pratica, occupazione e tutela dell'ambiente, esprimendo alcune perplessità ⁷. Pareva infatti socialmente azzardato caricare i costi della tutela ambientale solo sull'impresa, giacché l'eventuale scelta imprenditoriale di risposta, di ridurre o cessare l'attività e quindi licenziare, è giustificata nel nostro ordinamento, che ammette il motivo oggettivo quale giusta causa di licenziamento. Ad esempio, di fronte a costi esorbitanti di adeguamento alle norme ambientali degli impianti produttivi, l'imprenditore potrebbe decidere di chiudere l'impresa e la decisione è ritenuta seria, quindi giustificata. Infatti, sul presupposto che la scelta sia effettiva e stabile, il merito della decisione del licenziamento collettivo sarebbe insindacabile dal giudice ⁸.

¹ La legge 833/78 aveva già stabilito una stretta relazione tra gli ambienti di vita e di lavoro.

² **Novarese, P.**, *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per differenti ideologie*, Rivista giuridica dell'ambiente, 1988, p.13

³ **Cester, C.**, op.cit.

⁴ Cfr. i riferimenti di Nespore, in Rivista giuridica dell'ambiente, 1986, p.263: Istituto sindacale Europeo, Ambiente e mercato del lavoro, seminario, Strasburgo, 1986; dati CENSIS

⁵ **Montuschi, L.**, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Giuffrè, 1989, p.201

⁶ **Scimemi, G.**, op.cit.

⁷ **Cester, C.**, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, Diritto penale dell'economia, 1991

⁸ Afferma Cester, (op. cit.): «Una volta, quando gli operai erano forti, dicevano che la salute non si vende; dovranno adesso regalare anche il posto di lavoro? Verrebbe da obiettare, infatti, che la libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 [cost.] riguarda solo un'attività che non si svolga in contrasto con l'utilità sociale, né in modo da recare

Il nostro ordinamento giuridico ritiene che l'esercizio d'impresa, e in primo luogo la decisione circa il "se" mantenerla in vita, sia il luogo di scelte imprenditoriali insindacabili, pena il venir meno della garanzia di cui all'art. 41 della Costituzione.

L'industria incide in maniera determinante sul degrado ambientale e la linea di politica ambientale che venne seguita in quegli anni (Legge 48/88) fu di tipo "premierale", cioè con l'aggiunta di vantaggi (la fiscalizzazione degli oneri sociali, detti oneri impropri della produzione, come i contributi di malattia) alle sanzioni pur previste (la previsione di perdere detti benefici qualora siano accertate violazioni alle leggi di tutela ambientale).

La lungimiranza dei giuslavoristi italiani e la giusta direzione delle politiche "premierali" italiane della fine degli anni 80, sono confermate dal Sesto programma di azione per l'ambiente 2001-2010 della Comunità europea e dalle linee di azione contenute nel suo programma specifico "Ambiente 2010: Il nostro futuro, la nostra scelta", che incoraggiano questa linea di collaborazione con i soggetti produttivi. Lo stesso documento purtroppo informa che, stando alle informazioni provenienti dall'Agenzia ambientale europea, queste politiche hanno ottenuto scarsi risultati, rappresentati da un semplice rallentamento nella crescita del degrado ambientale.

La materia ambientale è forse il campo del diritto che più di altri mostra questa scarsa effettività della legge, una grave discrepanza tra interesse generale e risultati pratici (a parte forse il diritto tributario). Anche l'approccio alla soluzione dei problemi ambientali che continua ad essere settoriale, comporta costi molto elevati e segue un meccanismo decisionale di tipo analitico, basato sulla separazione dei problemi per campi d'indagine tra loro nettamente separati e privi di connessione. Si tratta di una politica di diritto che non vuole mettere in discussione le scelte di fondo che hanno condotto al degrado ambientale attuale. Ciò è confermato dal fatto che in ambito comunitario gli esperti della DG Ambiente della Commissione, di fronte al peggioramento progressivo delle condizioni ambientali, hanno capito che qualcosa non funziona nel meccanismo settoriale del diritto dell'ambiente. Infatti, nel Sesto programma per l'ambiente, hanno cominciato a raggruppare i problemi ambientali in macroaree, cominciano a fare una sintesi strategica di problemi prima trattati separatamente ed ora collegati. E' evidente la difficoltà di attuare questo tipo di politiche ambientali, poiché i

danno alla sicurezza e alla libertà umana, esulando dalla garanzia un'attività economica non rispettosa di tali limiti, come potrebbe essere considerata quella inquinante. In realtà, se non si vuole cadere nell'equivoco di ricavare dall'art. 41 un principio attivo di funzionalizzazione dell'impresa all'utilità sociale e agli altri beni ivi indicati e tutelati, dovrà convenirsi che gli stessi potranno essere intesi unicamente come limiti di carattere esterno, se e fintanto che l'impresa verrà gestita dall'imprenditore.>>

principi della sintesi e dell'universalità delle politiche di tutela ambientale sono antitetici ai principi di analiticità e di individualismo, su cui si basa lo sviluppo occidentale ¹.

3.1 La Carta Costituzionale dell'Ambiente in Francia

Nel 2005 la Francia ha adottato un testo costituzionale sull'ambiente ², la *Charte de l'environnement adossée à la Constitution*, approvata dal Congresso parlamentare di Versailles

¹ Sono principi mutuati dalla moderna scienza sperimentale, come il superamento del finalismo, l'affermazione degli equilibri di mercato, il principio del libero mercato, il principio della incondizionata libertà di ricerca scientifica e tecnologica con il suo accostamento, anche costituzionale, all'arte. Nelle condizioni ambientali che tutti lamentano, è ancora di moda muovere accuse di oscurantismo a chi critica l'attuale progresso scientifico e tecnologico. Si tratta in realtà di alibi per giustificare qualunque ricerca scientifica. La civiltà occidentale fatica a riparare i danni ambientali che ha prodotto a causa di una interpretazione individualista delle scoperte scientifiche e tecnologiche, eppure di fatto continuano a vigere gli stessi principi, come dell'assioma che scienza e tecnologia siano sempre un bene comune e che di conseguenza le ricerche scientifiche e tecnologiche debbano godere di una libertà incondizionata.

² Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Le Congrès a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

Le premier alinéa du Préambule de la Constitution est complété par les mots : « , ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ».

Article 2

La Charte de l'environnement de 2004 est ainsi rédigée :

« Le peuple français,

« Considérant,

« Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

« Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

« Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

« Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

« Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

« Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

« Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

« Proclame :

« Art. 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

« Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

« Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

« Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

« Art. 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

« Art. 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

« Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

« Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

« Art. 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

« Art. 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

Article 3

del 28 febbraio 2005 con la legge costituzionale n.25-2005, la quale segna formalmente l'ingresso della materia ambientale nel diritto costituzionale.

Attesa da anni, ma anche criticata, la Carta è destinata a rafforzare il rapporto tra Costituzione e ambiente. Le critiche riguardano il fatto che già da molto tempo il Consiglio costituzionale non ha saputo cogliere varie opportunità per far rientrare la tutela ambientale fra i valori della legge fondamentale. Gli ambientalisti si aspettano un'ulteriore garanzia costituzionale mentre i costituzionalisti sono commossi per questo ingresso trionfale della giovane materia nel vecchio diritto costituzionale francese.

Si tratta di un testo in 3 articoli preceduto da sette considerando.

La codificazione del diritto ambientale francese, iniziata nell'89, non è ancora terminata ma il carattere tumultuoso e "rivoluzionario alla francese"¹ del nuovo diritto ambientale non poteva attendere oltre e già si affianca alla solida anzianità della Costituzione francese del '58².

Le difficoltà di codificazione derivano dalla fusione di un numero assai elevato di leggi frammentate e disperse tanto che in materia penale non si è ancora giunti allo stadio dell'armonizzazione minima.

La genesi della Carta risponde a un'aspettativa così diffusa e multiforme che non è facile farne una sintesi. Quindi il testo va esaminato alla luce degli elementi che ne hanno condizionato la nascita e dei modi con cui è stato elaborato.

Le cause prossime a cui si deve il testo costituzionale sono tre: il diritto all'ambiente affermato sul piano internazionale; le costituzioni straniere pioniere; l'impegno personale del Presidente della Repubblica.

Da tempo i giuristi francesi che si occupano di diritto ambientale e internazionale chiedevano l'inserimento in Costituzione del principio che sancisce fra i diritti dell'uomo quello

Après le quinzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - de la préservation de l'environnement ; ».

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 1er mars 2005. Jacques Chirac

¹ **Prieur, M.**, *L'importance de la réforme Constitutionnelle*, Revue juridique de l'environnement, n.spéciale 2003 ; l'A. parla di una rivoluzione ambientale alla francese.

² La Constitution du 4 octobre 1958 est le texte fondateur de la 5e République. Adoptée par référendum le 28 septembre 1958, elle organise les pouvoirs publics, en définit leur rôle et leurs relations. Elle est le quinzième texte fondamental (ou le vingt-deuxième si l'on compte les textes qui n'ont pas été appliqués) de la France depuis la Révolution Française. Norme suprême du système juridique français, elle a été modifiée à dix-neuf reprises depuis sa publication par le pouvoir constituant, soit par le Parlement réuni en Congrès, soit directement par le peuple à travers l'expression du référendum. Elle comporte actuellement seize titres, cent trois articles (dont deux transitoires) et un Préambule. Ce dernier renvoie directement et explicitement à trois autres textes fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (la Constitution de la IVe République) et la Charte de l'environnement de 2004. Les juges n'hésitant pas à les appliquer directement, le législateur étant toujours soucieux de les respecter, sous le contrôle vigilant du juge constitutionnel, ces énumérations de principes essentiels ont leur place dans le bloc de constitutionnalité. Les règles relatives à la révision de la Constitution sont prévues par la Constitution elle-même. Les dernières modifications sont les Lois constitutionnelles n° 2005-204 du 1er

all'ambiente. La richiesta acquisiva peso con l'avanzare del diritto internazionale ambientale. L'art. 10 del testo della Carta esprime l'idea dell'azione europea e internazionale della Francia, del suo contributo negli impegni esteri ambientali e di una guida all'azione internazionale futura.

Alcuni dei principi enunciati richiamano quelli internazionali, in particolare l'art. 174 del Trattato comunitario che, ai sensi dell'art.54 della Costituzione francese, deve entrare a far parte dell'ordinamento francese in conseguenza della ratifica dei trattati.

La dottrina maggioritaria ¹ sottolinea come gran parte dei principi enunciati nella Carta in realtà sono impegni internazionali o comunitari già largamente riconosciuti. Lo stesso discorso dovrebbe valere per l'Italia. Stessa dottrina fa osservare che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ² non ha riconosciuto un diritto all'ambiente ma la giurisprudenza della Corte lo ha ricavato da altri principi, primo fra essi il diritto alla vita privata e familiare di cui all'art.8 della stessa ³.

Inoltre le politiche ambientali comunitarie avevano già fatto entrare il diritto ambientale nell'ordinamento attraverso gli obblighi convenzionali di trasposizione all'interno del diritto comunitario per cui l'integrazione sopranazionale ha in realtà preceduto la costituzionalizzazione interna del diritto. La Carta dovrebbe almeno garantire l'integrazione fra norme interne e impegni esterni (a condizione che il bilancio diritti-doveri sia compatibile) ma non è certo che sia proprio così⁴. Il contesto del diritto comparato mostra che nel mondo già diverse costituzioni hanno dato posto alla tutela ambientale, da versanti opposti: o come libertà privata (individuale), o come dovere pubblico (dello Stato). Belgio, Grecia, Portogallo e Spagna hanno riconosciuto un diritto all'ambiente come individuale "ciascuno ha diritto a un ambiente" ecc. Germania, Paesi bassi e Svezia invece dispongono in modo che "lo Stato vegli sull'ambiente". Quasi sempre le costituzioni accompagnano il diritto con una clausola generale che dispone in modo complementare al diritto stesso. In ogni caso la disposizione costituzionale non ha efficacia soggettiva diretta.

mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution et n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

¹ Cfr. **Mathieu,B.**, *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, in Cahier du Conseil Constitutionnel, 2003 n.15 p.145

² Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950; Cfr. http://www.coe.int/T/I/Corte_europea_dei_Diritti_dell'Uomo/

³ Articolo 8 . Diritto al rispetto della vita privata e familiare

1 Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2 Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

⁴ **Cans,C.**, *La carta costituzionale dell'ambiente*, in De Carolis e altri, op. cit., p. 87

Il diritto ambientale costituzionale aveva carattere limitato che il Consiglio Costituzionale non ha contribuito molto ad ampliare. Il Consiglio Costituzionale non si è mai pronunciato direttamente sulla materia ma ha perduto molte occasioni per affermare dei diritti che ora non si possono più negare. Anche quando si era pronunciato in senso favorevole alla tutela ambientale, ciò è avvenuto per interessi diversi da quello ambientale, negli stessi anni in cui la CEDU pronunciava decisioni importanti come la decisione *Lopez Ostra* del 1993 fino alla decisione *Taskin v. Turchia*, n.46117/99 del 10.11.2004, con la quale estende l'applicazione dell'art.8 della Convenzione ai rischi d'inquinamento stimati da uno studio d'impatto ambientale, mentre le precedenti pronunce si riferivano a rischi accertati. Molte decisioni del Consiglio costituzionale tutelano il diritto di proprietà contro leggi di tutela ambientale¹. In riferimento alla tutela dei beni ambientali il Consiglio cost. ha consacrato il principio del "silenzio rifiuto" in materia di concessioni tacite in deroga al principio generale tutela di siti naturali laddove manca una disposizione specifica di legge. Tuttavia non c'è stato mai un esplicito riconoscimento giurisprudenziale dell'esistenza di un principio costituzionale ambientale anche se poteva facilmente venire desunto da norme delle costituzioni del 58 o del 46 e dai loro preamboli. La lacuna giurisprudenziale rese necessario l'intervento del potere costituente.

I modi di elaborazione della carta vedono il coinvolgimento personale di Jaques Chirac sia nell'iniziativa che nella procedura: nel discorso di Orleans del 3 marzo 2001 il Presidente annuncia la Carta e nel 2002, quando si candida nuovamente alla presidenza della Repubblica, ricalca l'annuncio e lo precisa; infine al termine dei lavori preparatori della Commissione *Coppens*, chiede di apportare delle correzioni alla proposta della Carta.

Il discorso di Orleans stupì l'opinione pubblica perché il problema ambientale era stato trascurato da anni; Chirac diede delle indicazioni precise sul contenuto stesso della Carta e parlò di una solenne carta dell'ambiente. L'anno seguente, nel corso della campagna elettorale, precisò che la carta avrebbe affiancato i diritti fondamentali dell'uomo e i diritti economici e sociali in modo che l'imperativo ecologico fosse garantito dalle maggiori autorità dello Stato.

Il ministro dell'Ambiente aveva affidato l'incarico al famoso paleontologo Yves Coppen nel luglio 2002 mostrando di voler privilegiare la voce di un'élite scientifica e non di quella politica rappresentativa del popolo francese; nella commissione vi erano membri giuridici che avevano il non facile compito di ricordare i vincoli giuridici della materia¹. I lavori della Commissione sono stati accompagnati da una consultazione nazionale che fu l'occasione per

¹ Cfr. **Prieur, M.**, *Le conseil constitutinel, la jurisprudence et l'environnement, in droit del l'environnement*, Precis Dalloz, 5° ed. p.21

un vasto dibattito sui problemi ambientali e si concluse con il discorso del Presidente del 29 gennaio 2003 a Nantes.

I lavori della Commissione hanno fatto emergere molti dubbi specialmente da parte scientifica sui principi di responsabilità e precauzione, che sarebbero principi antiscientifici, capaci di minare alle basi l'attività di ricerca, perché caricherebbero sul mondo scientifico il fardello delle responsabilità conseguenti alle scoperte pericolose. Questo porterebbe la scienza all'inazione.

Faccio notare che le obiezioni scientifiche sollevate in seno alla Commissione Coppins, confermano quanto espresso in altre parti di questo lavoro, e che riprenderò nella conclusione, riguardo alla inadeguatezza del metodo scientifico moderno a soddisfare i requisiti di unitarietà e sintesi che il mondo giuridico ritiene, unanimemente, che debbano oggi caratterizzare le politiche ambientali.

Evidentemente la parte scientifica della Commissione Coppins, cosciente della divergenza di fondo tra il proprio metodo di lavoro e le esigenze ambientali, ha sentito come eccessivo il peso derivante da una qualunque forma di responsabilità del proprio operato, mentre invece i principi di responsabilità ("chi inquina paga") e di precauzione ("non puoi addurre a tua difesa, per aver provocato un danno ambientale evitabile con l'uso della ragionevolezza, la mancanza di certezze scientifiche") cadono egualmente in capo a tutti i decisori sociali e politici, nessuno escluso, a meno di non tornare ad affermare l'antropocentrismo dei diritti sulla natura, oggi oramai obsoleto.

Comunque la Commissione terminò nell'aprile 2003 ed i lavori proseguirono in sede governativa per la preparazione del progetto di legge costituzionale da sottoporre all'esame dell'Assemblea Nazionale e del Senato. Le sedi politiche non dimostrarono la capacità di superare i dubbi di responsabilità espressi dalla parte scientifica ed intervenne il Presidente Chirac per imporre il mantenimento del principio di precauzione nella Carta.

Infine il progetto fu approvato congiuntamente dalle camere riunite in Congresso il 28 febbraio 2005 ed entrò in vigore due giorni dopo.

La Carta proclama i diritti e doveri ambientali formalmente a nome del "popolo francese" cosa che ai sensi delle costituzioni del 46 e del 58 (preamboli e art. 3 Cost.) avrebbe richiesto un referendum costituzionale.

E' stato osservato da Jegouzo che la Carta francese, benché in ritardo rispetto ad altre sopra citate, è il primo testo costituzionale completo e dettagliato in tema ambientale mentre i precedenti rimangono generiche enunciazioni di principi.

¹ Cfr. Cans, C., op.cit., p.92

Non entrerò nei dettagli dottrinali e specialistici riguardanti i termini impiegati (ad es. Carta indica una concessione sovrana), nella collocazione costituzionale dell'atto (la legge cost. 1.3.2005 n.39 la colloca nel preambolo della Costituzione del 58), nelle controversie di datazione (il Congresso approva la Carta nel 2005 ma il testo dice di venire adottato nel 2004), oppure in problemi di "smembramento" dei diritti all'informazione, alla partecipazione e all'ambiente naturale i quali, in costituzionale non avrebbero dovuto "lasciare indietro" la loro controparte generale, di informazione e partecipazione su tutta l'azione pubblica e di diritto anche all'ambiente abitativo oltre a quello naturale. Invece va sottolineato che la competenza di tutelare l'ambiente attribuita dalla Carta al legislatore, non certo nuova come ha fatto notare Prieur, deve essere intesa non più come una scelta politica ma come un dovere costituzionale, dovere che in passato era stato anticipato dal Parlamento nell'esercizio del potere legislativo. Ora la Carta riconosce formalmente al legislatore il compito di disciplinare la tutela ambientale preventiva, la riparazione, la precauzione, i diritti informativi e partecipativi (artt.3,4,5,7). Ricordo che nello storico dibattito dottrinale francese, mentre la Costituzione enuncia i principi fondamentali, è la legge che ha il primato nel diritto ed è compito del legislatore far discendere sul terreno applicativo quei diritti e doveri ambientali solo enunciati, bilanciandoli laddove entrino in conflitto con preesistenti diritti di libertà o di proprietà. Il legislatore dovrà sondare il campo del diritto vivente per vedere dove ancora manchino le garanzie e le tutele ambientali ora previste dalla costituzione, e che prima potevano anche non essere valutate. Ad es. il principio di precauzione enunciato all'art.5, segna una nuova competenza del legislatore poichè "...le autorità pubbliche vegliano sull'applicazione del principio di precauzione... e ... provvedono all'attuazione di procedure di valutazione del rischio ... anche nell'incertezza delle conoscenze scientifiche ... quando la realizzazione di un danno possa compromettere gravemente e irreversibilmente l'ambiente".

Considerando della Carta sono la legittimazione etica e filosofica dei diritti e doveri di seguito proclamati. Emerge l'idea della responsabilità dell'uomo verso l'intero pianeta, un'idea onnipotente che da un lato riafferma l'antropocentrismo (anche se quello inverso dei doveri), dall'altro elegge la scienza a divinità. D'altra parte, come giustificare altrimenti i doveri enunciati, se non con la forza onnipotente? La dottrina si spinge oltre e distingue¹ i doveri giuridici (comportamenti generici prescritti dalla legge) da veri obblighi (corrispondenti a una specifica pretesa derivante da un diritto soggettivo) ma non vado oltre, dato che si tornerebbe ancora al tema dell'etica, la quale poteva reggersi anche solo sull'enunciazione del

¹ Falcon, G., *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, 1999, § 5.5

diritto. La Carta accoglie chiaramente l'etica del dovere, cioè della generica responsabilità intergenerazionale, affermata dagli strumenti internazionali.

3.1.1 Esegesi della Charte française de l'environnement

L'innovazione certamente unica della carta è l'affermazione di un diritto *dell'uomo* all'ambiente, enunciato all'Art. 1er.:

«Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé».

Ad esempio, la Constitución *federal* Argentina dell'agosto 1994, affermando nell'Art.41 che “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...”, aveva sì affermato un solenne impegno che fino ad allora ancora non era stato affermato al livello federale ma si era limitata ad enunciare un diritto degli abitanti.

Le costituzioni nazionali degli Stati americani contengono fin dalla loro origine enunciazioni sui diritti e doveri verso l'ambiente (vedi nel seguito).

Ma l'affermazione della Charte è una dichiarazione universale, in stile rivoluzionario francese. Il diritto all'ambiente aveva ricevuto un riconoscimento con la legge del 95, il Codice dell'ambiente, con cui il Parlamento si conformava spontaneamente alla giurisprudenza della CEDU e alla convenzione di Århus mentre ora tale diritto si impone simbolicamente anche al potere legislativo. Il riferimento alla salute conferma l'ispirazione costituzionale antropica già presente nel Codice ambientale del 95. Il diritto della Carta, si legge dai lavori preparatori, si riferisce ad un “credito” delle persone fisiche nei confronti dello Stato legislatore che ha il corrispondente obbligo di “vegliare” sull'ambiente perché sia equilibrato e salutare. Prieur sostiene - ma la tesi è controversa - che il diritto enunciato dalla Carta si somma alla garanzia data dal comma 11 del preambolo del 46 (ancora in vigore) ed è a tutti gli effetti un diritto individuale perfetto, che può farsi valere verso terzi. Il Parlamento dovrà comunque tener conto dei vincoli posti da questo diritto alle altre libertà costituzionali, secondo il principio del bilanciamento enunciato dal 6° considerando. I principi enunciati dall'art.2 (secondo il quale “*chiunque* ha il dovere di partecipare alla tutela e al miglioramento dell'ambiente”) insieme all'art.3 (“*tutti* devono *prevenire* le minacce a cui l'ambiente è sottoposto o, in mancanza, limitarne le conseguenze, secondo le previsioni di legge”) enunciano il principio generale di prevenzione mettendo l'accento sulle due componenti di una responsabilità collettiva ed un dovere individuale verso la protezione dell'ambiente (entro le previsioni di legge, non in senso assoluto), dove il secondo si concreta nelle autorizzazioni amministrative necessarie per qualunque interazione soggettiva con l'ambiente che rilevi legalmente. Già la legge del 95 aveva disposto energicamente in tal senso, enunciando anche il principio del rimedio ex ante e

alla fonte del danno ambientale ¹. Nella Carta il principio “chi inquina paga” non è stato riportato integralmente come compariva nella legge del 95, Codice dell’ambiente, per scelta espressa del costituente il quale non voleva sancire un implicito diritto ad inquinare dietro pagamento. Scelta saggia perché intesa ad affermare un’uguaglianza di doveri verso l’ambiente oltre che di diritti, ma molto criticata ² dato che il principio di uguaglianza potrebbe comunque non trovare applicazione in sede fiscale essendo stata ammessa dal Consiglio costituzionale la possibilità della ecotassa.

L’art. 4 istituisce il principio riparazione, il dovere generale di contribuire a riparare i danni ambientali causati; la norma si conforma alla Direttiva 35 del 2004 ³ relativa alla responsabilità ambientale. All’art 2.11 la direttiva prevede il ripristino del danno considerando danni di una certa gravità (significativa), quindi si pone il problema di fissare la soglia del danno da riparare e la misura della riparazione. Mentre il Codice del 95 si fermava alla tutela preventiva, l’obbligo di riparazione da parte del danneggiante, è un rimedio ex post che risponde al principio “chi inquina paga” ed è un obbligo che risponde al diritto della comunità sancito dal 3° considerando “l’ambiente è patrimonio comune degli esseri umani”. La direttiva del 2004 detta disposizioni minime per la responsabilità ambientale lasciando facoltà agli Stati di restringere i criteri. La Carta di per sé non impone né vieta nulla di preciso ma solo un principio generale di non esonero alla riparazione del danno da parte del responsabile, giustificato dal fatto che è impossibile, in caso di danni diffusi, determinare esattamente la responsabilità per cui l’ultimo inquinatore, ed è da evitare il rischio di farlo pagare per tutti qualora sussista il contenuto minimo della colpa nella sua azione. L’art.5 sancisce il principio di *precauzione*: l’autorità amministrativa vigila prudentemente, attua la valutazione del rischio e prende le misure necessarie a impedire o fermare il danno all’ambiente, potenziale o attuale, *quando le conoscenze scientifiche siano incerte su di esso*. Il principio di precauzione precede logicamente quello di prevenzione poiché prescinde cronologicamente dall’esistenza di prove scientifiche del rischio e impone di farne una valutazione e adottare comunque misure di difesa.

L’introduzione del principio nella Carta è stato criticato per la forma generica in cui è espresso e per avere un contenuto indeterminato, a semplice carattere procedurale, che ha indotto il Consiglio Costituzionale ad escludere che esso sia un obiettivo della Costituzione ma solo un’enunciazione di principio, quando tale principio è oramai legge dal 95 e fa parte del

¹ Code de l’Environnement , Art. 1.110 - 1.II – 2: “il principio di azione preventiva e di correzione anzitutto alla fonte, delle minacce ambientali...”

² Cfr. **Cans,C.**, op.cit., p.106

³ Direttiva del 21 aprile 2004 n.35 GUCE n.1 del 30 aprile 2004 Vedi cap. prec. sulla responsabilità ambientale

Trattato comunitario all'art.174. Il principio rimedia all'eventuale ignoranza scientifica, affidando un potere "di polizia" all'amministrazione, la quale avvierà un processo decisionale a seguito del quale potrà applicare strumenti di tutela ambientale già predisposti dalla legge, solo che in questo caso l'applicazione avviene in via precauzionale, ad uno stadio più precoce di quello nel quale c'è la certezza scientifica del danno ambientale. Il principio di precauzione costituzionalizzato viene ritenuto dalla dottrina francese tipico dell'ambiente poiché, pur essendo sempre stato impiegato anche se in campo sanitario, in tale attribuzione non ha mai ricevuto dignità costituzionale. Mentre i principi di prevenzione e riparazione si rivolgono alle persone fisiche e giuridiche (" chiunque " e " tutti "), il principio di precauzione, art.5 della Carta, si rivolge solo alla pubblica autorità, cioè a chi ha il dovere di vigilare, ad esempio concedendo un'autorizzazione, per impedire danni all'ambiente. Anche la direttiva del 2004 sulla responsabilità ambientale all'art.5 dispone in tal senso una maggiore attenzione della pubblica autorità mentre le imprese private possono essere meno vigili e debbono adottare misure di tutela ambientale solo in relazione ad un danno probabile e prossimo.

L'art.6 della Carta dispone che le politiche pubbliche debbono promuovere uno sviluppo sostenibile e a questo scopo esse conciliano la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale. L'articolo rende costituzionale l'obiettivo di triplice matrice: scientifica, economica e sociale, dello sviluppo sostenibile, senza privilegio per alcuna delle tre componenti che sarà il legislatore poi a conciliare con misure e procedure amministrative idonee.

La norma è un monito generale rivolto alle politiche ambientali nel loro insieme, in una visione di sintesi dello sviluppo economico e del suo equilibrio con il sistema ecologico. Il principio comunitario di integrazione ambientale è certamente più diretto e concreto del concetto teorico di sviluppo sostenibile. La procedura di studio d'impatto ecologico delle leggi esiste già in Francia, ad opera dell'art.86 e 87 del regolamento dell'Assemblea Nazionale ma la procedura non essere mai stata applicata ¹, benché ora sarebbe probabilmente non sufficiente a garantire il rispetto dello sviluppo sostenibile.

L'art.7 della Carta parla di partecipazione e informazione distinguendo i due concetti che invece venivano considerati espressione di un unico diritto dal Codice dell'ambiente del 95.

Secondo la Carta il diritto alla partecipazione e all'informazione ambientale assume un valore costituzionale non riconosciuto esplicitamente in altri campi, se si eccettua il caso dei lavoratori, e gli studiosi concordano sul fatto sorprendente che in particolare il diritto all'informazione non sia oggetto di un principio costituzionale generale.

I progetti di legge ambientale, stando alla lettera, dovrebbero essere resi pubblici e il legislatore dovrebbe accogliere i suggerimenti di chiunque in fase procedurale, mentre poi la competenza decisionale rimane al legislatore. La convenzione di Århus aveva per prima collegato la dimensione sostanziale del diritto ambientale con quella procedurale, stabilendo il diritto all'informazione e alla partecipazione dei cittadini alle politiche ambientali, come concreta espressione del diritto – dovere di collaborare alle decisioni in materia e, nel caso, di accedere alla giustizia.

Se il diritto all'ambiente, a sensi dell'art.1 avesse natura soggettiva, e se i diritti di informazione e partecipazione al processo decisionale fanno parte integrante del diritto all'ambiente, allora essi pure dovrebbero essere diritti soggettivi. Ma i lavori preparatori non riconoscono una natura soggettiva al diritto all'ambiente mentre sono più incerti sui diritti all'informazione e alla partecipazione, a causa dei forti vincoli imposti dalla convenzione di Århus che ha indotto le stesse istituzioni comunitarie ad adottare direttive in materia d'informazione ambientale.

In definitiva la Carta è senza dubbio un'evoluzione del diritto ambientale al livello costituzionale e in generale potrebbe preludere ad un fenomeno di costituzionalizzazione di altre materie².

3.2 La codificazione del diritto ambientale in Germania

Nella Repubblica federale tedesca alcune disposizioni di principio sulla protezione dell'ambiente erano state inserite nel dopoguerra nella costituzione di alcuni Lander ma non vi era alcuna enunciazione riguardante l'ambiente nella Legge fondamentale federale del 49. Nonostante il silenzio della *Grundgesetz*, il legislatore e la giurisprudenza costituzionale avevano fatto ricorso agli artt.24,25,74 e 75 GG, considerando legittimo assicurare la tutela contro il degrado ambientale ricorrendo a norme costituzionali che legittimavano la competenza concorrente dello Stato federale in alcune materie e l'integrazione del diritto internazionale generale nell'ordinamento tedesco. Il Tribunale Costituzionale sostenne, prima della riforma costituzionale del '94, l'interpretazione estensiva dell'art.2 della Legge fondamentale per comprendervi garanzie di tutela ambientale. Con la revisione della GG del 1994, la protezione ambientale ha trovato espreso riconoscimento nel paragrafo 20° (Condizioni naturali di vita) che reca: "Lo Stato tutela anche nei confronti delle generazioni

¹ Cfr. Cans,C., op.cit.,p. 114

² Secondo il Tribunale Amministrativo di Chalon en Champagne dell'aprile 2005, il legislatore costituzionale affiancando alla Costituzione una Carta dell'ambiente, ha voluto erigere a libertà fondamentale il diritto

future le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione, e in base alla legge e al diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza". Il progetto di un codice dell'ambiente non è ancora stato realizzato. La frammentarietà delle materie riguardanti la tutela ambientale è il problema di partenza anche in Germania, dove un diritto dell'ambiente si è sviluppato come materia giuridica sé stante dalla fine degli anni 60 e trova le sue radici in settori giuridici diversi¹. Per fare solo alcuni esempi, il diritto sulla protezione delle immissioni risale al diritto classico sul controllo dell'industria caratterizzato da tratti liberali, dove il controllo è affidato ad uffici pubblici e ristretto al minimo; il diritto delle acque è dominato dall'attività statale che garantisce la qualità delle acque; il diritto in materia nucleare era fondato sul sostegno delle iniziative private; per il diritto sulla tutela della natura, l'impostazione tradizionale era caratterizzata dal fatto di identificare territori protetti. Dal punto di vista giuridico la molteplicità si traduceva in una situazione in cui per ciascun settore c'era una legge fondamentale. Questo panorama risulta insoddisfacente per le esigenze complessive della tutela ambientale e le contraddizioni non sono rare.

Lo stesso ministro federale per l'ambiente verificò la frammentarietà. Questa situazione del diritto ambientale era paragonata al sacro romano impero germanico del tardo medioevo quando dominavano diversi principi che sottolineavano la loro specialità. Ma i rappresentanti del diritto per la tutela della natura venivano considerati come semplici prelati e non principi. Come nel diritto dell'ambiente, nel vecchio impero gli interessi intersettoriali erano organizzati troppo debolmente. La frammentarietà porta a numerosi problemi, l'applicabilità diviene complicata, ne derivano errori e controversie giuridiche. Nella pratica le prescrizioni rimangono inosservate perché non c'è tempo di studiare e osservare norme complesse e contraddittorie. Per rimuovere i problemi descritti, già negli anni 70 sorse l'idea di rifondere il diritto dell'ambiente in un grande codice. Nel rapporto sull'ambiente del governo federale del 76, questa richiesta fu ripresa¹ con modifiche del diritto ambientale per divergenze. Un problema centrale è la delimitazione del diritto dell'ambiente; è una materia trasversale per cui norme di rilevanza sono disseminate in tutto l'ordinamento, in molti settori del diritto pubblico, privato e penale, parte del diritto agrario e dell'edilizia oltre che del diritto tributario. Il codice dell'ambiente però non può raccogliere tutte queste norme e d'altra parte i problemi erano superabili se la direzione politica del ministero federale avesse considerato il codice come un progetto prioritario ma nel 1998 il governo conservatore fu sostituito da un governo

all'ambiente, come proclama l'art.1 "tutti hanno il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute".

¹ Cfr. **Jarass, H.D.**, *Il codice dell'ambiente in Germania*, in De Carolis, D. e altri, op.cit. p.11, traduzione di Erminio Ferrari

di socialdemocratici e verdi. Il nuovo ministro dell'ambiente era del partito dei verdi e ritenne prioritario l'abbandono dell'energia nucleare. Si arrivò a discussioni tra i settori e alla fine si concordò di non seguire più il progetto. Si fece riferimento alla necessità di una modifica della costituzione con cui avrebbe dovuto essere creata un'ampia competenza dello Stato federale nel settore dell'ambiente ma lo Stato federale non ha fatto nulla per realizzare tale ampliamento di competenze.

La questione del codice è tornata alla ribalta nel 2004 per ragioni riguardanti la ripartizione di competenze tra *Landers* e Stato federale, poiché in molti settori la partizione di competenze ostacola l'unificazione del diritto ambientale e si contrappone al principio di chiarezza delle responsabilità.

La commissione per la riforma costituzionale prevede una maggiore competenza federale per l'ambiente ma il progetto costituzionale è fallito a dicembre 2004. Il Ministero dell'ambiente ha dichiarato che intende sostenere il progetto del codice e la coalizione di governo sembra favorevole ma per ora rimane incerta sia la compensa federale che il codice. Intanto persistono le confraternite e la riunificazione del diritto ambientale rimane un'incognita.

Tutti i progetti di codice falliti, il progetto dei professori, il progetto della commissione e il progetto dei relatori, hanno in comune la tipica divisione già presente in altri codici della distinzione tra parte generale e parte speciale. Nella parte speciale ci dovrebbe essere un capitolo per ogni settore ambientale mentre le norme comuni a tutti i settori di diritto dell'ambiente o a carattere trasversale, verrebbero raccolte nella parte generale. Le diverse disposizioni di diritto ambientale sono già state esaminate dai vari progetti per trovare i caratteri comuni e le differenze specifiche. Le caratteristiche comuni diventano una norma da inserire in parte generale. Anche differenze di normativa su problemi simili sono state studiate e si è visto che spesso esse non sono dovute a ragioni sostanziali ma a contingenze storiche. La commissione unificò senza tanti problemi varie cose su cui il progetto dei professori era stato cauto come ad esempio le licenze sugli impianti che tradizionalmente erano divise per settore ambientale.

Oltre alle norme disperse nel diritto settoriale ambientale e riassumibili a *fattor comune*, la parte generale accoglie naturalmente i principi fondamentali, come quello di precauzione e di responsabilità, oltre alle definizioni dei concetti ambientali fondamentali come ambiente, pericolo, rischio, minaccia, emissione, conoscenza tecnica.

Nella parte generale compare inoltre il procedimento di normazione, come fare le norme secondarie, che in Germania era finora ignoto. Gli studiosi dei progetti cercavano in questo

¹ Bundestags Drs.7/5684 Tz.109

modo di rendere omogenee in maniera vincolante le norme regolamentari che sarebbero state emanate in futuro nei vari settori ambientali, che continuano di fatto ad esistere.

3.3 Il sistema delle Agenzie ambientali del Regno Unito

Non esiste un codice britannico dell'ambiente né è pensabile che venga fatto in futuro ¹. Inoltre, i sistemi giuridici del Regno Unito sono molto diversi: Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno sempre manifestato diverse esigenze e metodi giuridici distinti e ciò ha sempre complicato un'idea di unitarietà codicistica del diritto. Ciò non significa che non vi sia una tendenza all'accentramento - che infatti c'è ed è forte - e ad un'integrazione del diritto ambientale verso un sistema di *agencification* di stile europeo.

Anche nell'ordinamento britannico il diritto ambientale tradizionalmente è settoriale e frammentato, con l'aggravante che vi è una vera contrarietà all'idea di codificazione, anche se ai fini pratici, un forte accentramento della materia in senso amministrativo non è poi cosa così diversa dalla codificazione; tuttavia i codici non sono mai stati visti con favore dal diritto inglese ed infatti è proprio la codificazione che contraddistingue i sistemi di *civil law* rispetto a quelli di *common law*.

La Reale Commissione sanitaria britannica, incaricata nei primi anni del 19° secolo di studiare i primi allarmi d'inquinamento ambientale, dovuti ai rifiuti prodotti dall'urbanizzazione selvaggia innescata dalla rivoluzione industriale, osservò che nessun codice per quanto completo avrebbe potuto mai risolvere da solo i problemi di ordine giuridico di una materia così complessa come il diritto ambientale se uomini intelligenti e zelanti non lo avessero applicato.

Negli ultimi decenni la risposta alla crescente complessità dei problemi ambientali è stata ancora di tipo amministrativo e ciò porta a fare alcune interessanti osservazioni.

Nella storia del diritto ambientale inglese il primo problema che, nella prima metà del 19° secolo, richiese una regolamentazione, fu la massiccia emissione di acque luride dai grandi aggregati urbani che attorniarono le fabbriche. La sovrappopolazione trasformò le grandi città industriali inglesi in fogne a cielo aperto. Ciò portò le malattie infettive a divenire un'emergenza sanitaria di importanza storica, per risolvere la quale non bastò ripulire i quartieri ricchi, dato che dalle periferie miserabili il contagio si diffondeva ovunque.

Lo schema tipico al quale si ricorse fin da questi casi fu quello della normazione episodica d'emergenza e ciò portò il diritto ambientale inglese ad essere frammentato dall'origine.

¹ Heyvaert, V., *Codificazione e accentramento: un punto di vista inglese*, in Cordini, op.cit. p. 22, traduzione di Erminio Ferrari

Tipicamente, veniva appositamente incaricata una Commissione reale di studiare il problema ambientale specifico e di redigere un rapporto nel quale si raccomandava anche una soluzione. Ad esempio nel caso considerato, la costruzione di una rete fognaria, che fu disposta con il *Public health act* del 1848, salutato come un atto di pubblico bene e dalle soluzioni moderne¹, emanato dalla graziosa volontà sovrana. L'originaria legislazione ambientale aveva però una flessibilità ed una pragmaticità che si sarebbero nel seguito perse². La molteplicità degli act iniziò a verificarsi quando la soluzione fognaria dell'allarme sanitario generò la contaminazione dei fiumi, che naturalmente si manifestò con le malattie del bestiame di allevamento e delle coltivazioni.

Il lavoro di molte Commissioni reali sul tema si concentrò sulla tutela dell'interesse pubblico, e approdò nel 1876, al *Prevention of pollution River act*, la legge sui fiumi. Gli act fin dall'inizio disposero per l'interesse pubblico, non privato, l'adeguato smaltimento delle acque luride o delle emissioni contaminanti.

I danni degli agricoltori e allevatori o nei casi successivi di danno ambientale di altro genere, non furono mai contemplati dagli act ma furono lasciati alla *common law*, il diritto dei giudici in quanto rivolto all'interesse privato da far valere davanti alla Corte.

Gli act furono sufficienti fin quando l'interesse privato rimase trascurabile rispetto a quello pubblico. Ben presto, nuove specie di problemi ambientali (es. l'emissione di sostanze alcaline come residui dei processi industriali) portò a nuove Commissioni e i nuovi act si moltiplicarono assieme agli organismi pubblici necessari per l'effettuazione dei controlli, gli ispettorati ambientali settoriali.

Nel corso del 20° secolo vi fu una tendenza alla semplificazione, comune del resto a quanto è avvenuto nel continente, anche se le vie sono diverse data la diversità degli ordinamenti. Per passare a sistemi meno frammentati ed integrare di diritto ambientale in un sistema di diritto amministrativo unificato, nascono idee di unificazione della disciplina basate inizialmente sulla unificazione dei controlli e poi sui controlli preventivi; prima venne creato lo *Integrated pollution control* (IPC) ed in seguito fu completato dall'act che introdusse la *Integrated pollution prevention control* (IPPC). Queste idee di semplificazione si concretizzarono con lo sportello unico di autorizzazione, un sistema amministrativo di tutela ambientale trasversale che concede permessi richiesti spontaneamente e rafforzato da un controllo ex post.

¹ Le fognature erano opzionali laddove la mortalità non raggiungesse tassi ritenuti elevati, ad es. il 23% in certi distretti. La popolazione poteva richiedere l'adozione dell'act con una maggioranza del 10%.

² Cfr. **Gunningham, G.**, *Smart regulation: designing environmental policy*, Oxford, 1998

I sistemi normativi accennati, assieme al *Environmental protection act* del 1990, (EPA), costituiscono la legislazione ambientale Britannica oggi rilevante, coprendo quasi tutti i campi d'inquinamento ambientale.

Anche nell'UK, specialmente a seguito dell'influenza delle politiche comunitarie per l'ambiente, la tendenza al centralismo e al formalismo scientifico ha condotto poi all'istituzione di un'Agenzia per l'ambiente unica, la *Environmental agency*¹, che eredita molti dei compiti svolti nel passato dagli organismi pubblici di controllo ispettivo. Fra i modelli caratteristici adottati dall'Agenzia vi è quello dissuasivo consistente nella c.d. *hall of shame* (sala della vergogna²), una pubblicazione periodica dell'Agenzia unificata che pubblica i nomi dei maggiori responsabili di *pollution*, nell'ordine delle relative ammende, anche se ciò ancora non soddisfa gli ambientalisti, i quali spesso accusano l'Agenzia di eccessiva indulgenza e anche di farsi "catturare" dai gruppi industriali come accadeva con i vecchi ispettorati ambientali settoriali.

Le conclusioni che si possono trarre dall'esperienza inglese, nel passaggio da un sistema di diritto ambientale frammentato ad un'Agenzia amministrativa centralizzata sono di tipo generale, oltrepassano i vantaggi o gli svantaggi pratici di accentrare o codificare e si riferiscono al significato della creazione di un'*authority* dotata di identità giuridica e autonomia come cifra distintiva del diritto ambientale quale nuova disciplina.

I sistemi di codificazione di un corpo di leggi esprimono forse meglio l'idea della nascita (o del riconoscimento) di una disciplina giuridica nuova (o resasi oramai distinguibile dalle altre discipline giuridiche). Una disciplina giuridica è tale in tanto in quanto è disciplina a sé stante, e ciò avviene perché regola rapporti non conosciuti nelle altre discipline.

Orbene, il diritto ambientale si occupa di rapporti particolari³, giuridicamente protetti. Inoltre il diritto ambientale possiede propri principi giuridici di tipo generale¹ specifici della materia ambientale. In queste caratteristiche il diritto ambientale ha certamente delle peculiarità proprie distintive da altre discipline e la codificazione riconoscerebbe in tali peculiarità una disciplina a sé stante.

L'ordinamento britannico di *common law* non conosce la codificazione ma, con l'istituzione di un'Agenzia unica per l'ambiente, riconosce l'autonomia e la legittimità della politica e della

¹ Environment Agency, www.environment-agency.gov.uk

² Ends report 306 (2000) p. 3-4 *Agency tempers "hall of shame" pollution tables.* <http://www.environment-agency.gov.uk/>

³ Cfr. **Prieur M.**, *Droit de l'environnement*, editore Dalloz, Parigi, 2001, p.10. L'A. esprime l'idea che i rapporti regolati da diritto ambientale sono quelli particolari e non conosciuti in altre discipline tra i soggetti di diritto persone fisiche o giuridiche, ed altri soggetti di diritto nuovi, gli esseri viventi animali e vegetali o addirittura non viventi, che finora non avevano comunque una regolazione propria che li collegava alle persone.

regolazione ambientale in modo non dissimile da quanto farebbe un codice per l'ambiente e conferma che la centralizzazione della disciplina è più efficace della passata dispersione dei vecchi ispettorati settoriali dell'ambiente.

3.4 Il diritto ambientale sostanziale degli Stati Uniti

Il sistema giuridico degli Stati Uniti è ricco di produzione normativa e giurisprudenziale sul tema ambientale e presenta una interessante pluralità di punti di vista dovuti alla struttura federale. Il diritto ambientale americano è fondato sulla *doctrine of nuisance* - la dottrina del danno - con la conseguenza che l'inquinamento incide sui *property rights* - il diritto di proprietà - e ciò dà immediatamente la differenza rispetto all'ordinamento italiano, a partire dagli artt. 884 e 890 del c.c.² norme che fin dall'origine sembrano limitare invece il diritto di proprietà rispetto a quello d'inquinare.

Fracchia riporta³ che il carattere federale del sistema politico statunitense dovrebbe privilegiare il ruolo dei governi degli Stati, diversamente da quanto avviene nella comunità europea dove la tendenza sembra quella all'accentramento delle funzioni di governo dell'ambiente, ma che in realtà nel diritto ambientale americano vi è una tendenza alla convergenza delle politiche. Il *National environmental policy act* del 1969 (NEPA nel seguito) contiene ad esempio norme di rilievo pubblicitico che controbilanciano la preminenza data agli interessi privati.

L'attività giurisprudenziale costituzionale in Italia tende a rafforzare il proprio ruolo nella materia ambientale, a causa dell'esigenza di distinguere il riparto di competenze Stato Regione⁴.

¹ Come il principio di responsabilità e "chi inquina paga", di precauzione e di azione preventiva, di sviluppo sostenibile.

² Codice civile Italiano, Libro Terzo della proprietà, Art. 844 - Immissioni

Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi (890, Cod. Pen. 674).

Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà. Può tener conto della priorità di un determinato uso.

Art. 890 Distanze per fabbriche e depositi nocivi o pericolosi

Chi presso il confine, anche se su questo si trova un muro divisorio, vuole fabbricare forni, camini, magazzini di sale, stalle e simili, o vuol collocare materie umide o esplodenti o in altro modo nocive, ovvero impiantare macchinari, per i quali può sorgere pericolo di danni, deve osservare le distanze stabilite dai regolamenti e, in mancanza, quelle necessarie a preservare i fondi vicini da ogni danno alla solidità, salubrità e sicurezza (Cod. Pen. 675).

³ Cfr. **Fracchia, F.**, op.cit., p. 123

⁴ Cfr. sent. **Corte Cost.** n.108 / 2005 in cui la Corte afferma un ruolo regionale più forte di quanto appare affermare lo stesso art. 117 della Costituzione il quale, come abbiamo visto sopra, sembra affidare alla potestà esclusiva dello Stato la tutela ambientale.

Negli USA il *NEPA* è in pratica una disciplina delle funzioni pubbliche in materia ambientale e ciò è un dato coerente con l'importanza attribuita anche in America alla pubblica amministrazione in materia ambientale. Tale ruolo è rafforzato dal fatto che i giudici americani sono propensi ad interpretare gli *Statutes of Agencies* con la ragionevolezza delle agenzie stesse, cosicché il sindacato delle Corti è quasi sempre rivolto a vagliare la legittimità degli atti amministrativi delle agenzie. In particolare l'*Environmental Protection Agency* (EPA) ha amplissimi poteri e la sua attività incide di fatto con le situazioni giuridiche private.

Le considerazioni sul diritto ambientale negli USA possono iniziare dall'osservazione che viene spesso ritenuto una caratteristica distintiva degli ordinamenti anglosassoni, la tendenza a riconoscere dei diritti alla componente non umana del diritto ambientale, gli animali, magari adducendo giustificazioni come la capacità di provare dolore. In realtà anche questi tentativi di adottare un approccio diverso da quello antropocentrico non possono prescindere da un rinvio alla persona. Il fattore umano tende comunque a riemergere ¹ al momento di far valere quella situazione giuridica che si intendeva riferire ad un diritto non umano, per esempio di un animale, poiché tale situazione farà riferimento agli stessi criteri ideati a misura d'uomo. La questione è direttamente collegata allo *standing to sue* cioè al ricorso al giudice (oltre che alla teoria del precedente), in tanto in quanto il ricorso è sempre antropocentrico, come del resto il principio dello *stare decisis* cioè del precedente giuridico. La coniugazione del ruolo centrale umano in materia giuridica – c.d. diritto antropico – con il diritto ambientale in chiave soggettiva - il *property right* - comporta il rischio di ridurre l'ambiente ad un oggetto di diritti e di svuotarlo di qualunque diritto proprio, nonostante sia evidente che l'ecosistema è in grado di sussistere anche senza l'uomo e che questa esistenza separata dall'uomo possa essere considerata come un diritto naturale preesistente all'avvento umano. Stone nel '93, in *Defending the global commons*, mette in rilievo la tendenza di privati cittadini o società, negli Stati USA, a farsi paladini della difesa ambientale; in questo ordinamento il rimedio più importante in caso di danno ambientale è dato dal *Administrative procedure act del 1946*, e dal 1972 quando cominciarono le cause ambientali avviate dalle organizzazioni private, la Corte suprema è andata definendo i loro margini di legittimazione attiva, specialmente nel diritto di contestare scelte pubbliche.

Come accennato, la tutela ambientale è comunque mediata dall'intervento umano per l'evidente necessità di riferire gli elementi ambientali a categorie giuridiche, ontologicamente umane; e poiché la Corte suprema degli Stati Uniti, pur restringendo lo *Standing to sue* collegato a precedenti casi di danno, non lo vuole considerare meno importante quando il

danno ambientale è esteso, per il solo fatto che riguarda la collettività, ne consegue che ciò rafforza la concezione dell'ambiente come oggetto di diritto e non come soggetto, e comporta una visione del diritto dell'ambiente divergente da quella europea. Secondo le categorie americane, all'azione deve corrispondere un diritto; secondo le nostre categorie, non è detto: si può ritenere² che la legittimazione ad agire non implichi necessariamente una pretesa assoluta e neppure diretta sul bene ambientale oggetto dell'azione, come invece dimostra di ritenere la sentenza della Corte Suprema nel caso *Laidlaw* affermando che per invocare la validità dei precedenti nel caso di danno ambientale è sufficiente la prova della *personal injury*, mentre non è necessario dimostrare la violazione della norma ambientale.

In Italia la legge 349/86 artt.13 e 18, ha invece attribuito la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste riconosciute, compiendo una scelta molto diversa da quella americana e che conferma l'esistenza degli interessi diffusi ponendoli in capo alle associazioni ambientaliste e togliendo così la possibilità al privato di far valere interessi su di un bene, o un danno ad esso, che si espandono oltre la sua personale sfera di diritto. Ciò limita la funzione creatrice del diritto ma si potrebbe meglio dire che tale diverso atteggiamento verso gli interessi diffusi derivi dalla concezione di una funzione diversa del giudice - *bouche de la loi* - che non crea la norma ma la applica soltanto.

Si può quindi intravedere una divergenza d'interessi tra attività amministrativa di tutela dell'ambiente e attività associativa volta alla stessa attività. I "privati" negli USA criticano infatti come dannosa l'attività amministrativa, la quale si richiama alla dottrina dell'interesse pubblico.

La *public trust doctrine* si sviluppò a seguito della giurisprudenza riguardante le cause Central Railroad Company contro Stato dell'Illinois del 1892. Le cause avevano ad oggetto i corsi d'acqua navigabili e i vincoli di protezione posti dallo Stato monopolista con la motivazione di garantire il pubblico uso delle risorse, le acque, per la navigazione, la pesca e la ricreazione, la protezione delle specie animali e dell'ambiente. Il cuore del problema era stabilire quali fossero le ragioni di fondo capaci di legittimare il potere pubblico ad avere la tutela e la gestione esclusiva dei beni ambientali e tali radici sono state attribuite alla soddisfazione del bene dei cittadini, questa la *public trust doctrine*. Si potrebbe dire che molti beni sono riconducibili all'interesse pubblico ma la specificità della *doctrine* riguarda il fatto che certi compiti di protezione affidati al soggetto pubblico riguardano l'ambiente, del quale il soggetto pubblico è responsabile nell'interesse del popolo.

¹ Cfr. Fracchia, op.cit. p. 129

² Cfr. Fracchia, op.cit., p.131

Si tratta di un ambiente che la collettività può sfruttare ma fino al limite della conservazione delle risorse. L'art. VIII §2 della Costituzione dello Stato dell'Alaska è ispirato alla *public trust doctrine* e afferma che “il legislatore provvederà all'utilizzo, lo sviluppo e la conservazione di tutte le risorse appartenenti allo Stato, incluse terre e acque, per il massimo beneficio del popolo”; il §4 aggiunge che le risorse appartenenti allo Stato saranno usate sulla base del *principio della produzione sostenibile*, che ha la meglio sugli usi di beneficio, mentre il §6 afferma che le terre e gli interessi collegati, in proprietà dello Stato e non utilizzate o riservate al governo, costituiscono il dominio pubblico dello Stato.

L'art. 14 della Costituzione del North Carolina in maniera molto simile dice che lo Stato condurrà una politica di protezione e conservazione di terre e acque a beneficio di tutti i cittadini e che a questo scopo sarà una funzione propria dello Stato e delle sue amministrazioni quella di acquisire parchi e controllare i limiti d'inquinamento di acqua e aria.

L'art.1 §27 della Costituzione della Pennsylvania pure dice che il popolo ha diritto all'aria pulita e all'acqua pura e alla preservazione e valorizzazione dell'ambiente. Le risorse pubbliche dello Stato sono la proprietà comune di tutto il popolo incluse le generazioni a venire. Poiché interessato a queste risorse il Commonwealth le conserva e le mantiene nell'interesse di tutto il popolo.

Le norme costituzionali citate ricordano da vicino il principio dello sviluppo sostenibile, arricchito dall'aspetto fiduciario del trust, cioè dello Stato garante dell'interesse collettivo rappresentato dalla conservazione delle risorse naturali. Lo stesso NEPA, *National environmental policy act* del 1969, afferma che è una responsabilità permanente dello Stato federale usare tutti i mezzi possibili e compatibili con le altre politiche nazionali, per migliorare e tutelare pienamente e responsabilmente gli interessi ambientali delle generazioni future¹. La politica del pubblico interesse ambientale garantito dallo Stato si è manifestata pienamente ad esempio nel caso dei parchi dove il delicato equilibrio ambientale è stato sottoposto a severa fin dalla seconda metà del 1800. Già in quel caso si era in presenza di una situazione di dovere statale che non era limitato all'ambito della salute minima dei cittadini e segnalava la presenza di situazioni di dovere ulteriori, come la protezione di specie animali di

¹ Nell'ambito dei parchi, il delicato equilibrio tra conservazione e sviluppo – godimento sociale è soggetto ad una precisa disciplina. I primi pionieri consideravano le terre selvagge nella prospettiva dello sfruttamento ma dal 19° secolo nella cultura americana entrò l'idea dei parchi: nel 1872 fu istituito il parco nazionale di Yellowstone poi quello di Yosemite, Sequoia e General Grant National Park. In sintesi, mentre la public trust doctrine esaltava i doveri gravanti sul soggetto pubblico in quanto garante dell'interesse collettivo, e un'analoga considerazione ha riguardato i parchi, la legge ha poi ampliato le compiti delle strutture amministrative federali attribuendo loro poteri che vanno oltre l'appartenenza del bene ambientale allo Stato e mirano a fare dello Stato un mediatore tra le esigenze di sviluppo, gli interessi privati e la tutela delle risorse naturali.

Questi poteri sono esercitati attraverso dei procedimenti amministrativi nello svolgimento dei quali vanno tenuti in considerazione gli interessi e i principi su cui si fonda l'azione di garanzia dello Stato.

per sé pericolose per l'uomo. In seguito la legge ha ampliato, in campo ambientale, i compiti attribuiti originariamente al soggetto pubblico dalla dottrina del pubblico interesse e allo Stato federale furono attribuiti poteri che superavano la tutela del solo bene di proprietà pubblica; questi poteri miravano all'idea dello Stato mediatore tra le esigenze di sviluppo economico e la tutela delle risorse naturali o, usando un concetto attuale, uno Stato federale garante dello sviluppo sostenibile, anche contro lo Stato nazionale più rivolto alla tutela dello sviluppo, dovendo fra l'altro rispondere direttamente alle necessità economiche dei cittadini.

Questi poteri vengono esercitati attraverso un procedimento amministrativo il quale deve svolgersi nella considerazione degli interessi e dei principi ambientali su cui si fonda l'azione di garanzia dello Stato. Il procedimento che trova un immediato riscontro con quanto detto è quello che prevede il confronto sociale: l'*Environmental Impact Statement* (EIS) o studio d'impatto ambientale, un modulo procedurale divenuto tipico del diritto ambientale in tutto il mondo e contenuto nella disciplina federale NEPA (*National environmental policy act*) del 1969¹. Questo confronto si risolve nella partecipazione al procedimento di tutti i soggetti giuridici interessati alle decisioni che riguardano l'ambiente ed è un'anticipazione storica, in materia ambientale, del diritto soggettivo ad intervenire nella formazione delle decisioni della pubblica autorità. Negli Stati Uniti tale diritto si sviluppò anche nella forma delle inchieste pubbliche, da noi quasi sconosciuta.

Il tratto centrale (comune tra la disciplina americana e quella Italiana ed Europea) nel procedimento di Valutazione d'impatto ambientale, consiste nella determinazione della c.d. alternativa zero o d'impatto ambientale nullo. Questo compito venne affidata dalla legge federale *Regulation from implementing NEPA* del 1976 ad un Consiglio federale, il *Council on Environmental quality*, (CEQ), il quale determina sostanzialmente quale sia l'interesse ambientale coinvolto attraverso un intenso dialogo con le parti sociali. Il procedimento determina, in primo luogo, quali siano i margini di valutazione che spetta determinare, riconoscendo con ciò sia la distanza d'interessi pubblici e privati sia la contemporanea necessità di convergere ad un interesse comune. Due fasi fondamentali del procedimento EIS dono lo *scoping e il timing*, il primo volto a determinare appunto le competenze del CEQ, cioè l'ampiezza dell'esame che spetta fare alla pubblica amministrazione "un primo processo aperto alla determinazione dello scopo di applicarsi alla soluzione dei problemi ambientali che sono affrontati, e per identificare i problemi significativi relativi all'azione proposta. Questo

¹ La disciplina della valutazione d'impatto ambientale – VIA - è entrata in Italia con la legge 349 del 1986, art.6, sulla spinta della disciplina comunitaria. La VIA anticipa storicamente in materia ambientale l'istituto della partecipazione di tutti i soggetti interessati al procedimento della pubblica autorità, disciplina che è stata poi affermata compiutamente con la legge 241/1990.

processo si chiama *scoping*.”¹ Lo *scoping* mira ad organizzare lo scambio d’informazioni, nella convinzione che solo una completa informazione reciproca possa portare ad una convergenza produttiva di un utile, ossia una corretta gestione del comune interesse ambientale, pubblico e privato, il primo volto alla conservazione delle risorse, il secondo all’utilizzo delle stesse. Nella sede procedimentale in cui si fissano gli scopi e i limiti dell’intervento pubblico, si incontrano le due parti in certo modo contrapposte dell’interesse sociale unitario: la pubblica amministrazione e le organizzazioni ambientaliste private.

Secondo alcune corti americane², il confronto dello *scoping* introdurrebbe uno svantaggio comparativo per il privato, il quale si vedrebbe limitato irreversibilmente dalle scelte finali del CEQ qualora abbia perduto l’opportunità di suggerire le alternative a tutela dei propri interessi nella fase di *scoping*, non potendo poi l’organizzazione privata contestare la deliberazione finale alla quale ha avuto l’opportunità di partecipare.

Nella prassi il procedimento d’impatto ambientale negli *United States* si caratterizza per un continuo dialogo tra commissione ed imprenditori, volto al continuo miglioramento delle caratteristiche tecniche del progetto nel corso del suo svolgimento, al fine ultimo di affinare il rapporto sviluppo - ambiente verso un risultato a somma positiva.

Un profilo tipico del diritto ambientale statunitense è la tensione tra poteri federali e poteri statali. Questi ultimi sono direttamente esposti alle reazioni emotive dell’opinione pubblica e questo crea un interesse politico locale spesso in contrasto con l’interesse a cui mira il potere ultrastatale nei casi in cui esso è rivolto a creare strutture funzionali ad attività strategiche come l’energia. In questo conflitto tra livelli di governo uno dei casi più discussi è quello dell’inquinamento elettromagnetico; i movimenti contrari all’emissione di onde elettromagnetiche per telecomunicazioni, ad esempio, hanno dato vita all’organizzazione NYMYB acronimo di *Not in my back yard*. Naturalmente la disciplina che regola i servizi di emissione è volta anche a garantirne l’esistenza, che comunque è un bene pubblico. In America questo campo del diritto ambientale, compiutamente disciplinato in Italia a seguito delle direttive comunitarie³, è lasciato alla giurisprudenza della Corte federale poiché incide in maniera rilevante sugli interessi di mercato. Spesso alle Corti, dopo il caso della telefonica Bell mobility contro Contea di Gwinnet del 76⁴, viene chiesto il blocco delle emissioni

¹ Cfr. **Fracchia, F.**, op.cit., p.143. Questo stesso procedimento venne introdotto nel diritto comunitario con la direttiva n.11 del 1997 e in Italia con l’art.5 del Dpr 12.04.1996.

² **Federal Court**, 553 2d 243 Ounquit Villane Corp. v. Davis

³ Il diritto comunitario finora è stato più interessato all’apertura di un mercato europeo delle telecomunicazioni e alla limitazione dei monopoli pubblici in materia, quindi a permettere la realizzazione di servizi e infrastrutture, piuttosto che ad un diritto ambientale elettromagnetico.

⁴ **Federal Court of Northern Georgia**, 944 F supp.923, 926, 1996 Bell south mobility v. Gwinnet County

elettromagnetiche in virtù della lesione del *property right*, valorizzato dal diritto all'ambiente sano.

Le pronunce delle Corti federali sono discusse dalla dottrina in relazione al principio di sussidiarietà poiché, in virtù della competenza loro affidata in materia ambientale, le Corti sono così in grado di sottrarre ai livelli locali di governo decisioni finali sulle infrastrutture elettromagnetiche che sarebbero di loro competenza esclusiva.

Nella sua prima pronuncia, la Corte federale del nord Georgia, aveva ritenuto di tutelare il diritto all'emissione elettromagnetica, poiché il diniego amministrativo alla compagnia telefonica alla installazione delle antenne, deciso dal Broad of Commissionier della Contea di Gwinnet, era carente in motivazione.

Anche nelle successive pronunce ¹ comunque la giurisprudenza federale tende a trascurare la tutela della salute e il danno ambientale limitandosi a richiamare la normativa ² riguardante l'impatto visivo dei tralicci (quindi i diritti di proprietà). La giurisprudenza delle Corti federali conferma la preoccupazione di garantire l'esistenza del servizio pubblico delle telecomunicazioni ed utilizza principalmente le norme che sottraggono alle autorità locali il potere di negare il permesso di edificare i tralicci richiedendo loro, in caso di diniego, di esibire le *substancial evidences* del danno e parlando di *unreasonably discriminations*. Le soluzioni delle Corti sono invece a favore della tutela del diritto soggettivo e contro le decisioni amministrative quando siano pregiudicati i diritti di singoli privati, secondo lo schema del *property right* e del *personal injury*, anche nel caso fossero stati rispettati i limiti tecnici di pericolosità del disturbo fissati dal pubblico potere ma non stato osservato il generale principio di precauzione. Il ricorso a tale principio avviene specialmente in quei casi in cui vi sia un'incertezza scientifica sul rischio proveniente da un'attività anche se, sotto il profilo scientifico, potrebbe apparire eccessivo vietare l'attività dato che il rischio grave non è accertato.

Qui si nota nuovamente una dimensione della responsabilità derivante dal danno ambientale che non è determinabile nel campo scientifico, poiché riguarda situazioni soggettive, ma che ritorna sistematicamente di fronte al giudice. Questo tipo di responsabilità è collegata alla pericolosità non scientificamente certa di determinate tecnologie e richiede di venire esaminata nelle situazioni in cui può far sorgere o aggravare dei danni personali, come nel caso dell'inquinamento elettromagnetico. Si tratta di situazioni d'incertezza e di conseguenza

¹ Cfr. **Fracchia, F.**, op.cit., p. 147

² Telecommunication act del 1996 section 704

impone la regola generale della cautela o della prudenza, regola che non può far parte del vocabolario scientifico per ovvi motivi strutturali.

Il richiamo al tema del diritto soggettivo come situazione di immunità rispetto ai poteri pubblici, è un argomento forte a favore del diritto ambientale “assoluto” mentre il concetto di ecosistema implicherebbe la considerazione degli interessi di tutti i soggetti che ne fanno parte, privati e pubblici, e quello di sviluppo sostenibile anche, mentre pone dei limiti allo sfruttamento delle risorse ambientali. Il *Telecommunication act* mira a incrementare l’industria delle telecomunicazioni e la contemporanea presenza di due interessi così rilevanti per lo sviluppo della comunità, come i servizi di telecomunicazione e l’equilibrio ambientale, ha finora trovato una sua conciliazione nell’affidamento della gestione di questi interessi al massimo livello giudiziario dell’ordinamento federale.

Anche le osservazioni sul sistema della tutela ambientale negli Stati Uniti convergono verso il tema, già più volte toccato in questo lavoro, della nuova ottica dei doveri dell’uomo verso l’ambiente e del rapporto di questo antropocentrismo dei doveri con l’autonomia della scienza giuridica. Il centro delle considerazioni è sempre la matrice unitaria delle tematiche ambientali dove diritti dell’ambiente, diritti all’ambiente ed obblighi verso l’ambiente tendono a convergere, e ciò è logico considerando il fatto che l’uomo fa parte dell’ambiente per cui il diritto a vivere in un ambiente salubre è l’altra faccia di un dovere a mantenerlo tale.

Anche nell’ordinamento federale americano sono diffusi i riferimenti normativi che congiungono diritti con doveri ambientali, benché l’ordinamento anglosassone sia più caratterizzato dalla prospettiva del *right* che del *duty*, una dimensione quest’ultima più vicina all’ordinamento tedesco.

Non vi è al riguardo una norma federale dedicata direttamente alla materia dei diritti e doveri ambientali tuttavia il NEPA, *National environmental policy act* del 1969, esplicitamente incoraggia “una politica produttiva e armoniosamente godibile tra gli uomini e il loro ambiente”. A conferma di questa concezione che coniuga diritto e dovere ambientale come un *unicum* inscindibile, poche costituzioni nazionali usano solo il termine diritto mentre quasi tutte si riferiscono all’ambiente in termini di *duty* ed anche quando viene utilizzato il termine *right* esso è usato in accezione passiva come diritto a che altri non siano causa di lesioni ambientali o come diritto a che lo Stato stesso dia determinate garanzie ambientali; in alcune costituzioni è espresso direttamente l’impegno dello Stato verso l’ambiente.

La Illinois Constitution art.11-1 parla del dovere di mantenere un ambiente salutare; l’Alaska Const. art.VIII-16 del diritto a *non essere* spogliati dell’uso delle acque; la Hawaii Const. art.XI-9, il diritto ad un ambiente pulito e salutare; la Mont. Const., art.2-3, il diritto a godere

di un ambiente sano ma è precisato che tutti riconoscono le corrispondenti responsabilità; la costituzione di Pennsylvania, art.1-27, prevede che lo Stato sia garante di queste risorse a cui tutti hanno diritto; la cost. di Rhode Island art.1-17, prevede il diritto all'ambiente con riguardo alla preservazione di esso e il dovere dell'Assemblea generale di provvedere alla conservazione delle risorse; la cost. del Texas art. XVI, 59, dice che la conservazione delle risorse naturali è un diritto e dovere pubblico.

La cost. di Alabama 543° emendamento, assegna allo Stato il compito di proteggere l'ambiente; lo stesso le costituzioni di California art.1-7, Colorado art.XVIII-6, Florida art.II-7, Louisiana art.IX-1, New Mexico art.XX-21, New York art.XIV-4, South Carolina art.XII-1 e Virginia art.XI-1.

A ciò vanno aggiunti elementi emergenti dalla giurisprudenza come nel caso visto in cui la Corte federale fa prevalere il principio di precauzione contro i parametri d'inquinamento elettromagnetico fissati dalla legge locale. Ciò mostra che l'istituto dello *standing to sue*, l'agire in giudizio in materia ambientale fa prevalere il dovere verso l'ambiente a tutela della salute individuale sul diritto allo sfruttamento tecnico dell'ambiente stesso pur nel rispetto dei termini di legge.

La *public trust doctrine* mostra che i doveri si concentrano in capo al soggetto pubblico interessato al bene ambientale, all'inizio in senso materiale (i parchi) poi in senso funzionale allo sviluppo sostenibile.

Il profilo del procedimento amministrativo e il caso dell'inquinamento elettromagnetico mostrano che il rapporto tra sviluppo e tutela dell'ambiente, cioè lo sviluppo sostenibile, viene letto negli USA al livello federale sotto una luce più a favore del secondo, e degli interessi proprietari, piuttosto che dell'interesse di mercato che è maggiormente tutelato dallo Stato membro.

Si potrebbe affermare ¹ che in campo ambientale le tesi che fanno riferimento al diritto soggettivo vanno considerate con un certo distacco, quantomeno non sono esclusive del diritto ambientale dove emerge una prevalenza dei doveri di corretta gestione da parte della pubblica amministrazione e di responsabilità del cittadino privato, la cui condotta verso l'ambiente è disciplinata da varie fonti, prime fra queste le costituzioni nazionali che pongono ai cittadini precisi obblighi di protezione e mantenimento dei beni ambientali.

Si può dire che un tratto comune emergente dalle costituzioni dei vari Stati USA in materia ambientale, è la rilevanza dei profili di doverosità, solidarietà e responsabilità, che configurano l'aspetto del dovere verso l'ambiente come elemento strutturale dello Stato federale.

E' quindi certo che la disciplina ambientale americana ha un solido fondamento costituzionale che regola i comportamenti anche delle organizzazioni ambientaliste che influiscono sulle politiche ambientali. Infatti molte politiche ambientale nascono negli Stati Uniti prima che negli altri stati del mondo, come il marchio ecologico, l'uso della leva fiscale per incentivare il rispetto delle norme ambientali, l' *emission trading* (solo in seguito valorizzato dal procollo di Kyoto) e la politica degli incentivi alle industrie con conseguente ritrazione delle politiche sanzionatorie. Gli emendamenti al Clean air act già nel 1990 - prima della conferenza di Rio e molto in anticipo sul protocollo di Kyoto - incoraggiano gli Stati a predisporre incentivi di vario genere come parte della attuazione di piani statali per il miglioramento della qualità dell'aria.

La matrice della solidarietà ambientale negli USA emerge più chiara dove fin dall'origine è stata superata l'imposizione dei comportamenti doverosi e, fin dai sistemi costituzionali, il diritto ambientale è costruito come un diritto oggettivo, nel quale lo Stato entra per disciplinare i comportamenti dei privati con le politiche degli incentivi, pur affermando i doveri verso l'ambiente.

Potrebbe essere utile nell'ordinamento comunitario assumere la parte positivo in questa ottica oggettiva e solidaristica del diritto ambientale americano, per attribuire alla materia una maggiore specificità e unitarietà, per superare alcune contraddizioni legate alla visione dualistica – sviluppo economico / tutela ambientale – infine per riconoscere la necessità di attuare politiche ambientali ispirate a metodi razionali e pragmatici, collegati a precise procedure amministrative di scopo.

3.5 Il diritto Costituzionale ambientale nella Repubblica Federale di Argentina

Il 24 agosto 1994 il Presidente de la Nacion Argentina Carlos Menem, i membri della Convención Constituyente, i Presidenti delle *Camere Federali* e della Corte Suprema de Justicia, prestarono giuramento costituzionale e il giorno seguente entrava in vigore la nuova Costituzione Federale, che impegna costituzionalmente uno Stato federale ai moderni principi del diritto ambientale internazionale.

La Costituzione Nazionale Argentina del 1994 e le leggi federali che l'hanno preceduta contengono una definizione di ambiente e l'enunciazione precisa ed attuale dei più moderni principi ambientali e diritti conseguenti, quali sono definiti dagli strumenti internazionali pattizi.

¹ **Fracchia,F.**, op.cit., p.153

Ambiente è una nozione che andrebbe definita con rigore, secondo la dottrina argentina ¹.

L'uso del vocabolo fatto nel diritto Argentino non è diverso dall'interpretazione di ambiente data da M.S.Giannini nel '73 ¹ e riferita a beni diversi sia *naturali* (paesaggio ed ecosistema) che *artificiali* (opere architettoniche e territorio collegato agli studi urbanistici).

La *Ley de Marco Ambiental*, legge provinciale di Buenos Aires n. 11.723 del 95, definisce l'ambiente come un sistema di fattori interconnessi, naturali, culturali e sociali, che condizionano l'uomo e da esso sono condizionati e modificati. Nel decennio 1980/90 il Consiglio federale per gli investimenti ritenne che le risorse naturali necessarie alla vita umana fossero proprio quelle tutelate dal diritto ambientale: terra, minerali, acque, flora, fauna, spazio aereo, paesaggi, fonti energetiche compresa quella nucleare. La ragione di questa definizione era l'approfondimento tradizionale degli aspetti economici e commerciali volti allo sfruttamento di quelle stesse risorse naturali che invece il diritto

Ambientale si prefigge di preservare nel quadro di uno sviluppo sostenibile in riferimento ai diritti delle generazioni future. Ciò che risponde ad un richiamo etico di subordinare l'impiego utilitarista a favore di un uso razionale volto a consentire un godimento inter-generazionale delle risorse.

Al centro rimane l'uomo, non c'è in tal senso differenza ontologica tra elementi naturali e culturali mentre c'è una differenza assiologica (nel senso filosofico del valore come canone interpretativo della realtà) poiché le risorse non sono più appropriabili ma solo fruibili, e il baricentro del valore delle risorse si sposta dall'individuo al sistema naturale stesso.

Come per il resto del mondo, anche in Argentina il diritto dell'Ambiente nasce in corrispondenza della prima Conferenza ONU sull'ambiente di Stoccolma del '72 dove le questioni ambientali sollevate sono quelle che ancora affliggono tutto il mondo: inquinamenti; problemi derivati dalla sovrappopolazione urbana (rifiuti, mancanza di spazi e servizi); desertificazione e disboscamento; estinzione di specie viventi; degrado del paesaggio; deterioramento del patrimonio ambientale-culturale. I cambiamenti più significativi sono quelli terminologici: da risorse naturali a risorse ambientali; da risorse in senso economico a patrimonio naturale e culturale.

La peculiare distribuzione del territorio argentino in vasti territori di proprietà e cittadine di miseria (*las vilas miseria*) unitamente alla disparità economica accentuata producono come effetto sia i problemi dei paesi industrializzati (come l'inquinamento industriale) sia di quelli sottosviluppati (mancanza di acqua potabile e di servizi di igiene pubblica).

¹ **Alfredo,C.**, *Il diritto dell'ambiente in Argentina*, in De Carolis e altri, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, 2006.

Nella Repubblica Argentina gli antecedenti del diritto delle risorse naturali, diritto agrario, minerario e dell'energia, hanno confluito nella nozione più vasta di diritto ambientale inteso come quella disciplina volta a proteggere l'equilibrio naturale, con finalità di ordine collettivo. Alcuni autori argentini attribuiscono al diritto ambientale una natura autonoma mentre altri lo considerano una specializzazione trasversale dei rami classici del diritto (civile, penale, amministrativo, del lavoro). Secondo alcuni autorevoli studiosi² vi è un consenso unanime nel ritenere il diritto ambientale, se non ramo autonomo del diritto, almeno un settore definito della *scienza giuridica* avente oggetto giuridico la regola delle condotte individuali e collettive verso i beni ambientali a scopo di tutela dell'ambiente e della vita, cosa che avviene attraverso lo studio delle interconnessioni di rilevanza giuridica tra gli elementi naturali ed economici. Ne deriva che si tratta di un diritto in formazione che riguarda sia i rapporti individuali-privatistici che collettivi-pubblicistici e che le fonti di tale diritto sono quindi sia costituzionali che leggi specifiche.

Nel 2000 l'Argentina si è dotata di una legge federale ambientale, la n.25675, Legge generale sull'ambiente.

L'art. 5 della legge federale dispone che le autorità argentine debbano tener conto in tutte le loro attività le disposizioni ambientali nel rispetto dei principi³ della politica ambientale enunciati all'art.4. L'art. 4 elenca i principi a cui deve ispirarsi ogni politica ambientale e la stessa interpretazione della legge: principio di congruenza (ogni norma di diritto delle fonti subordinate deve adeguarsi a quelle enunciate nella legge presente); principio di prevenzione (prevenire le cause dei problemi ambientali); principio di precauzione (l'informazione scientifica insufficiente non giustifica l'omissione di misure di tutela ambientale in caso di pericolo di danno); principio di equità intergenerazionale (la tutela ambientale è un dovere nei confronti delle generazioni future); principio di progressività (le mete ambientali vanno raggiunte con adeguamenti successivi); Principio di responsabilità (chi causa un danno ambientale è responsabile del costo di ripristino attuale o futuro, oltre alle responsabilità personali); principio di sussidiarietà (Lo Stato deve aiutare i privati nella protezione ambientale); principio di sostenibilità (lo sviluppo economico dev'essere compatibile con il godimento delle risorse naturali da parte delle generazioni future); principio di solidarietà (lo Stato condivide la responsabilità dei problemi ambientali transfrontalieri e della

¹ **Bottassi,C.**, op. cit., l'autore si riferisce al lavoro di Giannini, in Riv.Trim. dir. Pub. 1973, op. cit.

² Bellorio,C., *Tratado de derecho ambiental*, Buenos Aires, 1997

³ Giuridicamente i principi sono costruzioni teoriche ricavate dall'esperienza che costituiscono i fondamenti di una disciplina e sono funzionali ad essa, sia come base per la costruzione del diritto sia come fonte di emergenza in assenza di disposizioni concrete. I principi della materia nascono quando vi sia un preciso oggetto di studio (nel caso

minimizzazione dei rischi ecologici); principio di cooperazione (uso equo delle risorse condivise e aiuto nelle emergenze ambientali transfrontaliere).

L'Argentina è sempre stata attiva nelle relazioni internazionali riguardanti l'ambiente ed è firmataria di tutti i principali strumenti multilaterali in materia, oltre ad una serie bilaterali di contenuto ambientale ¹.

La Costituzione del 1853 non aveva nessuna norma di tipo ambientale e la dottrina deduceva l'obbligo dello Stato alla tutela dell'ambiente da altre norme fondamentali, come avvenne in Italia. Dopo la caduta del governo militare nell'83, pur in mancanza di norme costituzionali il diritto ambientale normativo e dottrinale si sviluppò moltissimo. Nell'86 cominciarono le modifiche in senso ambientale delle costituzioni federali di La Rioja, San Juan e Santiago del Estero, seguite poi da tutte le altre province. Nel 1974 vi furono i primi convegni dottrinali in diritto dell'ambiente e nel 1981 si tenne a Buenos Aires il primo congresso federale sull'ambiente, che raccomandò l'inserimento nella nuova costituzione di un diritto soggettivo a vivere in un ecosistema dignitoso. Analoghe raccomandazioni furono fatte dalle province negli anni seguenti.

Agli art. 41 e 43 de la Constitución Nacional del 1994, contenuti nella Primera parte, *Capítulo Segundo: Nuevos derechos y garantía* ², introducono i nuovi diritti ambientali direttamente in

l'ambiente) e quando vi sia un rapporto giuridico speciale che sia giuridicamente protetto (quello tra persona e ambiente).

¹ Cfr. Bottassi, C., in De Carolis, op. cit. pag. 64

² Constitución Nacional de la Republica Argentina, Primera parte, Capítulo Segundo: Nuevos derechos y garantía

Art. 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Art. 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Art. 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Costituzione: il diritto individuale all'ambiente, il principio di responsabilità, il principio del dovere pubblico di tutela, il principio del razionale utilizzo delle risorse, il diritto all'informazione e all'educazione ambientale, la legittimazione attiva individuale in mancanza di altri mezzi giuridici, il divieto del monopolio naturale. Ora spetta al legislatore rendere effettivi questi diritti e gli studiosi ritengono che gli obiettivi siano ancora lontani ¹ per la duplice ragione che l'Argentina è un paese con tecnologie sufficienti per creare problemi ambientali ma contemporaneamente con problemi gravi di povertà diffusa.

In conclusione si può dire che la materia ambientale è oggi soggetta a un intenso sviluppo costituzionale e giuridico, sia in ambito federale che provinciale. Gli uffici delle pubbliche amministrazioni che si occupano di ambiente in applicazione di norme interne e trattati interprovinciali e internazionali sono molti e formano una complessa organizzazione amministrativa ambientale.

Nel 1994 le competenze sono state ripartite con l'attribuzione del potere normativo minimale allo Stato federale e della normazione complementare agli Stati provinciali.

I numerosi organi amministrativi ambientali dei due livelli di governo, esercitano poteri di controllo e polizia ambientale; tuttavia l'inquinamento è presente e necessitano norme più incisive per arrivare a risolvere una questione ambientale che in Argentina assume una duplice importanza, poiché parte della popolazione vive in condizioni di povertà che richiedono un ambiente sano come presupposto minimo di sopravvivenza. La legge generale dello Stato n. 25675 stabilisce il principio della responsabilità oggettiva, realizzando il principio di origine convenzionale "chi inquina paga", e pone in capo al responsabile del danno l'onere del ripristino della situazione preesistente.

Tuttavia l'organizzazione amministrativa ambientale è spesso inerte e il ricorso al giudice viene fatto anche allo scopo di limitare la discrezionalità tecnica delle concessioni amministrative. Le sentenze ambientali hanno valore *erga omnes* ed hanno legittimato un ruolo giurisdizionale forte e sempre più importante nella materia.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

¹ Cfr. Bottassi, C., in De Carolis, op. cit.

Cap.4 Tutela internazionale dell'ambiente e problemi di sviluppo

Negli ultimi trent'anni la protezione dell'ambiente è stata riconosciuta come esigenza primaria dalla comunità internazionale. Dopo il tema della pace e della giustizia fra le nazioni, nessun altro tema ha interessato alla comunità internazionale più di quello ambientale e della preservazione dell'ecosistema.

I danni arrecati all'ambiente, alle terre, ai mari, ai fiumi e all'atmosfera, non rispettano le frontiere e i rischi superano di gran lunga le capacità di tutela nazionale o regionale.

La dimensione universale del diritto ambientale è stata proposta nel corso della storia da grandi pensatori: basti pensare ad esempio a Kant¹, che lo considerava un diritto universale ed presupposto essenziale per realizzare la pace mondiale. Oggi, l'idea di un governo universale secondo gli studiosi del diritto comparato², è forse meglio approssimata dalle regole del diritto ambientale, che da altri settori del diritto, straordinariamente simili in molti stati, così come è simile la giurisprudenza in materia. Tali convergenze, si afferma, sono a loro volta la manifestazione di necessità basilari simili e di un sentire comune delle società contemporanee verso i problemi ambientali. I giudici costituzionali sembrano concordi nel ritenere risolvibili i problemi ambientali solo se le società umane si fanno carico di una serie di doveri di tutela dell'ambiente.

Il trattato sull'Unione europea prevede, tra gli obiettivi della politica ambientale della Comunità, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale e mondiale. A tale scopo, il Trattato CE prevede la cooperazione della Comunità con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti.

La Comunità ha aderito a numerose convenzioni internazionali per la protezione dell'ambiente fin dagli anni 70; attualmente è parte contraente di numerosi accordi in materia ambientale, partecipa attivamente ai negoziati per l'adozione di questi strumenti, nell'ambito delle sue competenze, partecipa anche, come osservatore, ai negoziati nell'ambito programmi internazionali delle Nazioni Unite.

Il diritto ambientale internazionale è stato sempre diviso in quattro grandi categorie: le risorse ambientali dell'umanità (l'alto mare e il suo letto); le risorse condivise (i giacimenti e i bacini idrici); gli effetti extraterritoriali derivanti dall'uso delle risorse naturali (es. contaminazioni transfrontaliere); le alterazioni climatiche.

¹ Kant, Emanuel, "Per la pace perpetua", 1795

² Cordini, G., Diritto ambientale comparato, Cedam, 2002, p.8

In diritto ambientale internazionale ¹, vengono in rilievo anzitutto i limiti che la sovranità territoriale dello Stato incontra in quella parte del diritto internazionale che va sotto il nome di diritto internazionale economico. Tali auto-limitazioni incidono sostanzialmente sul potere degli Stati sviluppati di sfruttare senza limite le risorse naturali di altri paesi, quelli in via di sviluppo e meno provvisti di tutele. Più direttamente nel tema ambientale, e propriamente sulla tutela dell'ecosistema, rilevano invece dei limiti alla libertà di porre delle regole allo sfruttamento delle risorse naturali anche del proprio territorio. Limiti di tipo convenzionale sono posti al fine di ridurre i danni causati dalle attività inquinanti o capaci di produrre un degrado irrimediabile. Va ricordato che la libertà di regolare lo sfruttamento delle risorse ha rappresentato storicamente un contenuto fondamentale della sovranità territoriale ². La dottrina si è chiesta se il diritto internazionale consuetudinario imponga dei limiti alla libertà dello Stato di sfruttare il territorio e in particolare se vi sia l'obbligo dello Stato di vigilare per non creare danni oltre le frontiere, al territorio o ai mezzi di altri Stati. Il problema si è inizialmente posto con riguardo alle modifiche del flusso acqueo dei fiumi internazionali nel tratto passante sul territorio oppure alle emissioni tossiche industriali capaci di produrre danni transfrontalieri, in particolare l'inquinamento atmosferico di tipo nucleare, come il disastro di *Chernobyl* dell'86, gli esperimenti atomici e le industrie chimiche. Simili attività incontrano ora l'ostacolo del principio convenzionale ³ contenuto nelle dichiarazioni finali di Stoccolma e Rio (vedi nel seguito) che stabilisce: "...gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse naturali conformemente alla loro politica sull'ambiente e hanno l'obbligo di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro sovranità o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente in altri Stati....".

La dichiarazione non ha forza vincolante ma la dottrina maggioritaria sostiene trattarsi di diritto consuetudinario e qualcuno parla anche di diritto umano *all'ambiente*; la Corte Internazionale di giustizia nel suo parere 1027 del 1996 sulla liceità dell'uso delle armi nucleari, ha affermato che il principio corrisponde al diritto internazionale *generale* (non consuetudinario). Benedetto Conforti sostiene invece che forse nel solo caso delle acque interne contigue potrebbe ricavarsi

¹ **Conforti, B.**, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2002. L'autore ricorda che i limiti economici posti alla sovranità statale nel diritto internazionale sono in sostanza auto-limiti che derivano dal diritto convenzionale, mentre l'unico limite di carattere generale degli Stati e rientrante nel diritto consuetudinario, riguarda il trattamento degli interessi economici degli stranieri. Nel diritto internazionale economico sono state stipulate invece numerosissime convenzioni riguardanti la cooperazione allo sviluppo, gli accordi sui prodotti di base, le convenzioni commerciali ispirate al principio del trattamento preferenziale (il sistema generalizzato delle preferenze, la clausola della nazione più favorita, le concessioni tariffarie non soggette a reciprocità ecc.), le convenzioni per il trasferimento delle tecnologie. Inoltre gli accordi internazionali presi nell'ambito WTO tendono alla liberalizzazione del commercio e limitano il potere dello Stato di ostacolare la circolazione dei beni economici.

² Conforti, B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2002, § 22.1

³ Principio n. 21 della Dichiarazione di Stoccolma del '72 sull'ambiente (vedi seguito) poi ribadito come principio n.2 nella Dichiarazione della Conferenza di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (vedi seguito).

una norma di tipo generale, capace di vietare allo Stato di consentire attività dannose per gli altri stati, derivante da una prassi significativa in materia ¹. La Convenzione ONU del 1997, non ancora in vigore, sui corsi d'acqua internazionali è un accordo quadro teso a codificare la materia a livello internazionale.

Inoltre uno Stato potrebbe avere un obbligo consuetudinario, confermato da alcune sentenze ², di informare gli altri stati su pericoli attuali o futuri ma, per il resto, non vi sono elementi che portino a ritenere che gli Stati si sentano vincolati da obblighi di limitare un uso nocivo del loro territorio. L'unico caso citato a sostegno di tale obbligo consuetudinario è la famosa sentenza *Fonderia di Trail* emessa nella controversia Stati Uniti v. Canada nel 1941, con la quale la Corte arbitrale stabiliva che “secondo i principi del diritto internazionale, e secondo l'ordinamento degli Stati Uniti, nessuno Stato ha il diritto di usare o permettere che si usi il proprio territorio in modo tale da provocare danni, a causa di immissione di fumi, al territorio di un altro Stato o alle persone e ai beni che vi si trovino....”. Tuttavia dal compromesso arbitrale, si ricava che vi era un accordo preventivo tra Stati Uniti e Canada riguardante un risarcimento e comunque non è sufficiente un solo caso per estendere il valore del principio affermato nel giudicato all'enorme portata dei fenomeni attuali d'inquinamento atomico, anche a fronte della sistematica negazione di responsabilità degli Stati per i danni derivanti dall'uso dell'energia atomica ³. I paesi in via di sviluppo sono fra i più strenui sostenitori del diritto sovrano al pieno sfruttamento delle risorse ⁴.

Non va confuso l'obbligo dello Stato sul piano internazionale con la responsabilità civile dei soggetti (anche lo Stato stesso) responsabili di danno ambientale, soggetti che possono essere chiamati a rispondere, nel quadro del normale esercizio della sovranità territoriale, davanti ai giudici dello Stato ove il danno si è verificato o addirittura dai giudici dello Stato nel cui territorio si è svolta l'attività contaminante. Quando si parla del principio “chi inquina paga”, si ha riguardo proprio alla responsabilità interna, anche se il principio è stato enunciato nella Conferenza di Rio come principio internazionale n. 16 e poi solo in seguito adottato dagli Stati. Secondo Conforti, è dubbio si tratti di un principio consuetudinario e comunque avrebbe un valore esortativo all'esercizio della forza interna da parte dello Stato nei confronti del soggetto inquinatore.

¹ Cfr. Conforti, op. cit. p.211, che afferma vi siano però nel diritto internazionale anche casi contrari a questo limite.

² Cfr. Conforti, op.cit. p.212: Corte distrettuale di Bonn, sentenza del 29.9.87; Corte provinciale di Bonn, sentenza ILR vol. 80, 377; Corte distrettuale di Rotterdam, sentenza NYIL 1984, 471; Corte d'appello dell'Aja, sentenza NYIL 1988,497.

³ Nel caso degli indennizzi ai pescherecci giapponesi al largo delle Marshall dove gli Stati Uniti conducevano esperimenti nucleari, vi sono state chiare affermazioni ufficiali sul carattere non dovuto dell'indennizzo corrisposto.

⁴ Cfr. Conforti, op. cit. p. 188

Al di là di limitare l'uso nocivo del territorio, ci si chiede inoltre se nel diritto internazionale sussista un obbligo generale per lo Stato a gestire in modo ragionevole le risorse naturali e cioè secondo il principio dello "sviluppo sostenibile" (nel significato già visto sopra, che riguarda in ultima istanza ai diritti delle generazioni future) e secondo il principio di precauzione (che impedisce di invocare la non sufficiente conoscenza scientifica a giustificazione di un danno ambientale che era ragionevolmente prevedibile e prevenibile). Non vi sono prassi consolidate tali da sostenere l'esistenza di un diritto internazionale consuetudinario, anche se si può parlare di una linea di tendenza che potrebbe in futuro portare a questo ¹, linea di tendenza che è però seguita dalla Corte internazionale di giustizia, dall'organo d'appello del WTO e dalla Corte suprema delle Filippine. Quest'ultima, in una sentenza del 1993, riconosce il diritto a un'associazione ecologista di rivendicare l'uso razionale della gestione e conservazione delle foreste nei confronti dello Stato, ai sensi di una norma della Costituzione filippina che, a parere della Corte, discende dal diritto naturale.

Quello che invece è certo è che sul piano del diritto internazionale pattizio, gli accordi bilaterali e multilaterali sugli usi nocivi del territorio si sono moltiplicati negli ultimi decenni. Le convenzioni raramente impongono divieti specifici e in generale si limitano a stabilire obblighi di cooperazione in funzione preventiva, d'informazione e di consultazione, ispirandosi sempre ai principi dello sviluppo sostenibile, della responsabilità (chi inquina paga) e al principio precauzionale che impedisce di addurre a proprio favore la negligenza colpevole. Le convenzioni in tema di responsabilità da contaminazione non trattano di responsabilità internazionale ma civile o penale, e cercano di impegnare gli Stati ad adottare leggi che facciano valere all'interno il principio "chi inquina paga".

Nella materia più generale della gestione razionale delle risorse naturali, che potrebbe rientrare oggi nel concetto dello sviluppo sostenibile, le convenzioni internazionali si sono succedute sempre più numerose. Per citarne alcune, 1971, convenzione di Ramsar sulle zone umide; 1985, prima convenzione sulla fascia di ozono, a Vienna; 1992, convenzione di Nairobi sulla protezione della biodiversità; 2000, protocollo di Cartagena sulla biosicurezza. Soprattutto in America latina i patti internazionali hanno riguardato le foreste.

In diritto comparato è ormai pacifico che la questione dell'ambiente abbia dimensioni soprannazionali ² e l'opinione prevalente della giurisprudenza internazionale ammette oggi la responsabilità diretta degli Stati anche verso i privati nel caso di danni transfrontalieri. Gli studiosi di diritto internazionale pubblico ammettono oggi che tale responsabilità possa

¹ Vedi Conforti, op.cit. p. 213

² Cordini, G., op. cit. p.9

fondare un'azione individuale di risarcimento contro lo Stato responsabile di danno ambientale dal quale sia derivato un danno alla salute¹, superando le precedenti posizioni che ritenevano gli Stati i detentori esclusivi del potere di risolvere, in via diplomatica, tutte le situazioni soggettive di danno ambientale transfrontaliero.

Nell'ambito del diritto internazionale sono stati affermati importanti principi che sono poi discesi nell'ambito dei diritti interni, come il principio della sostenibilità dello sviluppo, quello della responsabilità soggettiva "chi inquina paga" ed il principio di precauzione che impedisce di addurre a proprio favore l'ignoranza scientifica quando il danno era evitabile con l'uso del comune buon senso.

Si discute nel diritto internazionale se gli Stati siano oggi vincolati in maniera generale ai principi enunciati dalle conferenze di Stoccolma e di Rio, fra i quali ci sono quei principi che limitano la sovranità dello Stato nello sfruttamento del territorio², cosa che ha un riflesso diretto su quelle popolazioni che vivono ancora oggi in equilibrio con l'ambiente.

Nel diritto internazionale il tema della tutela ambientale è stato collegato direttamente ai problemi del sottosviluppo, specialmente nella conferenza di Rio del '92, facendo notare come nei contesti meno sviluppati vi sia uno stretto collegamento tra ambiente territoriale e riproduzione sociale, cioè in questi paesi la tutela dell'ambiente coincide con sopravvivenza stessa dell'uomo. Sotto questo profilo si è rilevato che l'espropriazione ambientale causata dallo sviluppo economico di tipo tecnologico, si traduce nella crisi della "riproduzione sociale". Eminentissimi sociologi hanno studiato il problema³ fin dagli anni 70 intercettando la soluzione dei problemi nell'equilibrio, ovvero nello sviluppo sostenibile⁴. Nelle sedi della Organizzazione mondiale del commercio, *World Trade Organization*⁵, il tema dei diritti

¹ **Ballarino, T.**, in Domenichelli e altri, (a cura di) *Diritto Pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996, p.77

² **Conforti, B.**, op. cit. § 25.3. Secondo l'autore, non sussiste attualmente un obbligo generale per lo Stato a gestire in modo ragionevole le risorse naturali, cioè secondo il principio dello "sviluppo sostenibile" (nel significato che riguarda, in ultima istanza, i diritti delle generazioni future) e secondo il principio di precauzione (che impedisce di invocare la non sufficiente conoscenza scientifica a giustificazione di un danno ambientale che era ragionevolmente prevedibile e prevenibile con la comune diligenza). Non vi sono prassi consolidate tali da sostenere l'esistenza di un diritto internazionale consuetudinario nei temi di tutela che si riflettono direttamente sulle popolazioni che vivono in equilibrio con la natura, anche se si può parlare con certezza di una linea di tendenza, intercettata dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, dall'organo d'appello del WTO, dalla Corte suprema delle Filippine. Quest'ultima sentenza, del 1993, riconosce a un'associazione ecologista il diritto di rivendicare l'uso razionale della gestione e della conservazione delle foreste nei confronti dello Stato, ai sensi di una norma della Costituzione filippina che, a parere della Corte, discende direttamente dal diritto naturale. La norma statuisce che lo Stato deve "proteggere ... il diritto del popolo ad un equilibrato e salutare sistema ecologico, in conformità ai ritmi e all'armonia della natura".

³ Dalla Costa, M. e altri, *Donne, sviluppo e lavoro di riproduzione*, Franco Angeli, 1998.

⁴ Il tema si è allargato all'ambito economico ed ha dato origine ad un dibattito dottrinale sulla sostenibilità del modo di sviluppo occidentale. Al centro del dibattito vi sono considerazioni sull'ambiente e sull'accumulazione originaria del capitale a prezzo dell'espropriazione del diritto alla terra Cfr. ad es. George Constantine Caffentzis, in M. Dalla Costa cit.

⁵ L'Organizzazione mondiale del commercio si occupa di regolare il commercio tra i paesi a livello mondiale. E' un foro negoziale per gli accordi commerciali tra i governi, dove si possono risolvere le differenze commerciali. Non è un foro di discussione di ogni problema mondiale e non è in grado di risolvere problemi che vanno oltre la dimensione

collegati all'ambiente è di grande portata e divide sistematicamente due fronti opposti nei relativi dibattiti, paesi industrializzati e paesi poveri.

La politica istituzionale della WTO, è il c.d. processo di "globalizzazione" e varie accuse vengono mosse dai movimenti *no global*, tutte basate sull'idea di sfruttamento e depauperazione ambientale¹. Mentre le aziende occidentali tendono a spostare la loro attività produttiva, dannosa per l'ambiente, verso le aree a basso costo di produzione, vi è un corrispondente flusso migratorio in direzione contraria verso aree di maggior sviluppo, in particolare l'Unione europea, alla ricerca di benessere.

Il risultato è una distribuzione delle attività inquinanti su aree indifese, una sorta di selezione avversa rispetto agli obiettivi delle politiche ambientali europee.

Né i paesi in via di sviluppo si dimostrano interessati ad attuare normative ambientali che allontanerebbero gli investimenti produttivi.

Nelle più recenti Conferenze ministeriali WTO², l'Unione europea ha proposto gruppi di lavoro che studiassero, fra l'altro, il problema del collegamento tra i diritti fondamentali ed ambientali, entro un forum di dialogo internazionale, ma non vi sono stati passi avanti su questi temi.

Un forte dissenso che divide i governi dei paesi industrializzati da quelli in via di sviluppo sul tema del legame tra liberalizzazione degli scambi e diritti fondamentali, fra cui vi è quello alla salute e al rispetto dell'ambiente, e questo crea preoccupazione per la futura situazione ambientale globale. I paesi industrializzati, forti della loro esperienza in materia ambientale vorrebbero imporre alti standard di tutela, che vengono visti come strategie protezionistiche volte ad eliminare i vantaggi competitivi dei Paesi poveri, costituiti dai bassi costi industriali dovuti alla mancanza di tutele.

I paesi in via di sviluppo, riconoscendo di trovarsi in una fase già percorsa dai paesi industrializzati, affermano che l'innalzamento delle tutele ambientali (e sociali) sarà la

commerciale tra paesi, come vorrebbero i movimenti "no global". La WTO attuale è nata nel 1995, come conseguenza degli accordi 1986-94 denominati Uruguay Round, che si conclusero con l'accordo di Marrakech del 1994 che istituì l'Organizzazione mondiale del commercio. Fino al 94 il sistema commerciale mondiale era regolato dal "GATT - 48" (accordo generale su tariffe e commercio), diventato oggi "GATT - 94", che contiene le regole del sistema commerciale mondiale. Con il susseguirsi delle Conferenze ministeriali il diritto del WTO si è evoluto dal solo commercio mercantile iniziale al commercio dei servizi, le invenzioni e la proprietà intellettuale, l'agricoltura, i tessili, l'abbigliamento, i servizi bancari, le telecomunicazioni, la contrattazione pubblica, le norme industriali e la certificazione dei prodotti, la sanità e l'igiene alimentare, e altro. Tutto il diritto WTO è ispirato ad alcuni semplici principi fondamentali; i più importanti sono:

Commercio senza discriminazioni: 1) principio della Nazione più favorita; 2) principio del trattamento nazionale; 3) Commercio libero alle frontiere.

Prevedibilità del sistema commerciale per consentire alle imprese di programmare il futuro.

¹ **Rodeghieri, E.**, *I diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio internazionale*, in Rossi, L.S. (a cura di) *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2003

² Sono le Conferenze ministeriali di Singapur, 1996, Ginevra, 1998, Seattle, 1999, Doha, 2001, Cancún, México, 2003.

conseguenza naturale dello sviluppo economico, anche più in fretta di quanto è accaduto nelle economie occidentali.

Misure sanzionatorie commerciali per costringerli ad introdurre nuove tutele, produrrebbero più danni delle basse tutele, e clausole ritorsive negli accordi di associazione e di cooperazione, causerebbero forti tensioni sociali. Al centro di queste divergenze vi sono i diritti della persona collegati all'ambiente, diritti che implicano anzitutto il rapporto con la terra ¹ e con gli altri elementi che compongono l'ecosistema, visti come diritti ² fondamentali.

4.1 Dal vertice sull'ambiente umano di Stoccolma del 72 alla conferenza di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile

La legislazione nazionale adottata nei vari Paesi e la protezione riconosciuta all'ambiente a livello costituzionale si è dimostrata insufficiente alla tutela dell'ambiente a livello globale e l'equilibrio dell'ecosistema è oggetto di preoccupazione generale ³.

Gradualmente si è constatata l'insufficienza delle misure ambientali *end of pipe* (misure che intervengono a posteriori fissando ad esempio degli standard di emissione) e la necessità di intervenire a monte (ad esempio concedendo permessi basati sulla certificazione di qualità ambientale), nella consapevolezza che è necessario cambiare il rapporto uomo-ambiente e definire anche a livello mondiale una politica ambientale ed una regolamentazione giuridica ad essa ispirata ⁴. I trattati internazionali hanno progressivamente riconosciuto il valore dell'ambiente naturale preoccupandosi di stabilire linee programmatiche da seguire per garantirne la salvaguardia ed arginarne il deterioramento ⁵.

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, *UNCHE*, tenutasi a Stoccolma nel 1972, ha segnato l'inizio di una presa di coscienza a livello globale ed istituzionale dei problemi legati all'ambiente.

La dichiarazione finale afferma: "Siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente".

¹ Cfr. **Dalla Costa** e altri, op.cit.

² **Rossi, L.S.**, *Commercio internazionale sostenibile - WTO e Unione Europea*, il Mulino, 2003

³ Cfr. **Nebbia, G.**, *Rio + 10, Terza Conferenza ONU sull'ambiente. Un Bilancio a trent'anni da Stoccolma*, Rivista di Ecologia Politica, n. 1, fasc. 41, gennaio 2002. Nei primi anni Settanta, a dimostrazione del crescente interesse verso i problemi ambientali, apparvero libri rivoluzionari. *Limits to Growth* (tradotto in italiano come *I limiti dello sviluppo*), fu uno dei libri più scandalosi che faceva proiezioni - basate sui dati emersi da una ricerca condotta dagli studiosi del Massachusetts Institute of Technology - su quello che sarebbe potuto accadere alla Terra se fossero continuate le tendenze di produzione e di consumi e di inquinamenti che avevano caratterizzato gli anni cinquanta e sessanta.

⁴ **Filippini, R.**, *Johannesburg: solo con confronto e consenso si ottengono risultati*, Ambiente e Sviluppo, n. 4, luglio-agosto 2002.

⁵ Cfr. **Gisfredi, P.**, *Ambiente e sviluppo. Analisi di una controversia irriducibile*, F. Angeli, Milano, 2002.

Da quel momento la protezione ed il miglioramento dell'ambiente sono divenute per l'ONU delle priorità, in quanto presupposto del benessere dei popoli e del progresso del mondo. Una priorità che obbliga tutti gli Stati ad assumersi le proprie responsabilità.

Successivamente alla conferenza di Stoccolma sono stati avviati dall'ONU studi e ricerche scientifiche sullo stato ambientale del pianeta, con l'istituzione di tre organismi:

UNEP (United Nations Environment Programme); UNDP (United Nations Development Programme) ¹; WCED (World Commission on Environment and Development, la c.d. Commissione Brundtland su Ambiente e Sviluppo).

Inoltre, l'ONU istituì il Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change).

A partire dagli anni Ottanta l'attenzione è andata gradualmente estendendosi anche alla società facendo emergere le contraddizioni insite in un modello di sviluppo attento solo alle implicazioni prettamente economiche ².

Fino agli anni '80, l'approccio all'ambiente ha avuto una connotazione prevalentemente settoriale e riparatoria del danno prodotto, una politica ambientale non preventiva, volta al rimedio. A partire dagli anni '90, si è fatta strada a nuova prospettiva ex ante, improntata alla prevenzione dei disastri ambientali.

La conferenza di Rio del '92 ha risolto il dualismo sviluppo-ambiente con la formula dello sviluppo sostenibile; si è parlato di cooperazione tra le nazioni e le grandi potenze hanno riconosciuto la propria responsabilità nella produzione dell'inquinamento e nel differenziale di sviluppo con i paesi poveri; si sono impegnate a collaborare per sostenere i Paesi in via di sviluppo e per raggiungere un equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse naturali e la tutela delle stesse.

Durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, UNCED, United Nations Conference on Environment and Development, tenutasi nel 1992 a Rio de Janeiro, hanno preso forma soluzioni di tutela in grado di rispondere al nuovo approccio, sensibile anche alla dimensione sociale del problema e volto a creare nuovi strumenti con i quali avviare un modo di sviluppo sostenibile, ritenendo strettamente interconnessi ambiente e sviluppo. La tutela dell'ambiente, vista come problema globale, non è sembrata più garantita dal solo livello locale

¹ UNEP e UNDP costituiscono i riferimenti più importanti per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale, affiancati dalla FAO, UNESCO ed IUCN (International Union for Conservation of Nature).

² **Capodiceci, P. e Cianciullo, A.**, *Far pace con il mercato. Come sposare industria e ambiente*, F. Angeli, Milano, 2001. Gli A. in tema di contraddizioni insite nella globalizzazione riportano esempi tra i quali quello degli ingredienti di uno yogurt prodotto in Germania che, per giungere dal produttore al consumatore, percorre 3000 chilometri.

di governo. La tutela globale diventa un presupposto imprescindibile per la pianificazione dello sviluppo economico e sociale futuro¹.

Tuttavia, sebbene la conferenza di Rio del 1992 abbia condotto all'elaborazione di principi importanti, riuscendo a far maturare la consapevolezza di dover prevenire con maggior determinazione i fenomeni di inquinamento nei Paesi industrializzati, e a delineare una politica ambientale per i Paesi in via di sviluppo ancora privi di una legislazione di settore, i risultati cui ha condotto non sono stati soddisfacenti. Dal punto di vista pratico, Agenda 21, il piano programmatico dell'UNCED che formalizzava dei progetti di sviluppo sostenibile non ha avuto successo.

Nel successivo summit mondiale sullo Sviluppo Sostenibile WSSD, World Summit on Sustainable Development, tenutosi a Johannesburg tra agosto e settembre 2002, si è preso atto della scarsa effettività del principio dello sviluppo sostenibile e se ne è tenuto conto nella programmazione di nuovi interventi. Oggi tuttavia la situazione ambientale non è migliorata, come emerge con evidenza dalle ricerche condotte sul tema².

4.2 Il vertice di Stoccolma del 1972

Il primo vertice internazionale delle Nazioni Unite sui problemi ambientali si tenne a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972 (UNCHE, United Nations Conference on Human Environment) e vi parteciparono 113 capi di stato e di governo per discutere quali soluzioni adottare su scala planetaria per la tutela dell'ecosistema⁶. La Conferenza si concluse con la redazione di un Piano di azione ed una Dichiarazione di principio in cui si affermava la necessità di intraprendere uno "sviluppo compatibile" a salvaguardia delle risorse naturali.

Si fissavano alcuni principi fondamentali sulla relazione tra benessere sociale e tutela del patrimonio ambientale, secondo un criterio di equa distribuzione delle risorse anche di fronte alle generazioni future. Presupposto della Dichiarazione approvata dai capi delegazione presenti, era la presa di coscienza dei problemi dell'ambiente e del progressivo deteriorarsi delle sue condizioni.

Con gli shock petroliferi degli anni Settanta erano infatti emersi segnali allarmanti del legame tra risorse naturali e crescita economica. Nel contempo si erano evidenziati i limiti delle risorse ambientali e i danni causati da uno squilibrato sviluppo industriale.

¹ **Brown, L.R.**, e altri, *Un pianeta da salvare. Per un'economia globale compatibile con l'ambiente*, F. Angeli, Milano, 1992.

² **Antich, F.**, *Conflitti ambientali globali e diritto internazionale: attori e dinamiche per una loro risoluzione pacifica*, Leo Olschki Editore, Firenze, 2003

La Dichiarazione di principio afferma 26 principi su diritti e responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente che ancora oggi rappresentano valide linee guida dell'agire umano e delle politiche di sviluppo.

Tra essi figurano: il diritto fondamentale dell'uomo alla libertà, all'uguaglianza ed a godere di adeguate condizioni di vita, "in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere"; la responsabilità dell'uomo in ordine alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future; la protezione delle risorse naturali della terra, attraverso una loro appropriata pianificazione e gestione, a beneficio delle generazioni presenti e future; il mantenimento, e ove possibile il miglioramento, della capacità della terra di produrre risorse rinnovabili vitali; l'utilizzazione delle risorse non rinnovabili in modo "da evitarne l'esaurimento futuro e da assicurare che i benefici del loro sfruttamento siano condivisi da tutta l'umanità"; l'adozione da parte degli Stati di un approccio integrato e coordinato allo sviluppo in modo da assicurarne la compatibilità con l'ambiente e di una pianificazione razionale in grado di conciliare i diversi bisogni dello sviluppo sociale e dell'ambiente naturale; la necessità di indirizzare le politiche ecologiche degli Stati "ad elevare il potenziale attuale e futuro di progresso dei Paesi in via di sviluppo" e di giungere ad un accordo tra gli Stati e le organizzazioni internazionali al fine di "far fronte alle eventuali conseguenze economiche e internazionali delle misure ecologiche"; la messa a disposizione di "risorse atte a conservare e migliorare l'ambiente, tenendo particolarmente conto dei bisogni specifici dei Paesi in via di sviluppo, dei costi che essi incontreranno introducendo la tutela dell'ambiente nel proprio programma di sviluppo e della necessità di fornire loro, se ne fanno richiesta, aiuti internazionali di ordine tecnico e finanziario a tale scopo"; la destinazione di appropriate istituzioni nazionali alla pianificazione, all'amministrazione ed al controllo delle risorse ambientali dei rispettivi Paesi; - la cooperazione per mezzo di accordi internazionali o in altra forma allo scopo di "impedire, eliminare o ridurre e controllare efficacemente gli effetti nocivi arrecati all'ambiente da attività svolte in ogni campo".

La Dichiarazione dell'ONU sull'Ambiente metteva in discussione uno sviluppo economico senza limiti ed evidenziava il conflitto tra il Nord del mondo economicamente e tecnologicamente sviluppato, ed il Sud sottosviluppato o in via di sviluppo.

I Paesi poveri non potevano accettare i limiti al loro sviluppo economico imposti dai Paesi ricchi per motivi di tutela ambientale. Si era dunque alla ricerca di un *New International Economic order*, un sistema basato sul diritto dei Paesi in via di sviluppo (PVS) di ricevere assistenza nel loro sviluppo e sul principio della sovranità permanente di ogni Paese sulle

proprie risorse naturali ¹ e della paritaria partecipazione dei Paesi sottosviluppati alle relazioni economiche internazionali ².

Al contempo, si dava vita ad un nuovo approccio alle problematiche ambientali: da allora, infatti, la comunità mondiale si è attivata per la difesa ed il recupero dello stato dell'ambiente e delle sue risorse.

4.3 Il Rapporto Leontiev del 1977 e il Rapporto Brundtland del 1987

Nel quadro dell'UNCHE, veniva prevista l'adozione di una serie di azioni volte al monitoraggio delle condizioni dell'ambiente, e nel 1977 è stato redatto, per conto dell'ONU, il "Rapporto Leontief" ³ inteso a valutare i possibili scenari di fine secolo rispetto al binomio sviluppo-ambiente.

Nel 1987, la WCED, World Commission on Environment and Development, istituita nel maggio 1984 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite allo scopo di fornire raccomandazioni per un'agenda globale per il cambiamento, ha prodotto il Rapporto Brundtland intitolato "Our Common Future" ¹. Nel rapporto viene riconosciuto per la prima volta il collegamento tra esigenze di sviluppo e protezione dell'ambiente e dà la definizione di sviluppo sostenibile come "quello sviluppo che soddisfa i bisogni della presente generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri" - che ancora oggi è ritenuta condivisibile. Il rapporto Brundtland parla di una "sfida globale" a cui si può rispondere solo attraverso l'assunzione di un nuovo modello di sviluppo. Formulata una strategia e fissa 22 nuovi principi da incorporare nelle leggi nazionali. A questi obiettivi si sarebbe indirizzata la politica ambientale futura: l'intensificazione della crescita economica ed il miglioramento della sua qualità, assicurando scelte giuste ed equilibrate dal punto di vista

¹ Il principio della sovranità permanente che, nella Dichiarazione stilata a conclusione della Conferenza di Stoccolma, veniva portato a una dimensione transnazionale aveva già trovato formulazione nella Risoluzione n. 1803 del 1962 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si trattava dell'affermazione che i diritti dei popoli e delle nazioni alla sovranità permanente sulla loro ricchezza e sulle loro risorse naturali dovessero essere esercitati nell'interesse del loro sviluppo nazionale e del benessere del popolo dello Stato considerato; era in pratica la statuizione di quello che è stato successivamente identificato come il principio del diritto sovrano di sfruttamento delle risorse naturali da parte degli Stati con il contemporaneo obbligo di non causare danni all'ambiente. Cfr. MONTAGNA A., Sviluppo sostenibile, la politica dei piccoli passi, in Villaggio Globale - "Se l'inverno è dentro", n. 20, dicembre 2002

² Tali principi hanno trovato esplicita formulazione, dapprima, nella Dichiarazione dell'Assemblea Generale ONU del 1° maggio 1974 relativa allo stabilimento di un "Nuovo Ordine Economico Internazionale", e subito dopo, a dicembre dello stesso anno, nella "Carta sui Diritti e i Doveri Economici degli Stati", ove si stabiliva il dovere di tutti gli Stati di rispondere alle necessità ed agli obiettivi generalmente riconosciuti o mutuamente accettati dai Paesi in via di sviluppo, promuovendo un'intensificazione del flusso di risorse verso tali Paesi, al fine di agevolarne ed accelerarne lo sviluppo economico e sociale

³ **Leontiev, W.**, *Il futuro dell'economia mondiale*. Rapporto per le Nazioni Unite sui problemi economici di lungo termine: popolazione, risorse alimentari, risorse minerarie, inquinamento, commercio, movimento di capitali, strutture istituzionali, EST Mondadori, Milano, 1977 (tit. orig. The Future of the World Economy).

sociale ed ambientale, e venendo incontro alle esigenze di occupazione, cibo, energia, acqua e sanità ed igiene pubblica; - la conservazione ed il miglioramento dello stock di risorse naturali; - il riorientamento della tecnologia ed una migliore gestione del rischio; l'integrazione degli obiettivi riguardanti l'ambiente e l'economia nei processi di decisione; la ristrutturazione delle relazioni economiche internazionali; il rafforzamento della cooperazione internazionale. L'ambiente diveniva un dovere dell'uomo, del suo progresso e della sua esistenza, un fattore da integrare nello sviluppo del benessere.

Tali considerazioni mettevano in evidenza che uno sviluppo duraturo non poteva avvenire in un ambiente degradato e che si doveva passare ad un'economia improntata all'etica della responsabilità, alla conservazione ed all'uso prudente delle risorse naturali ².

4.4 La conferenza di Rio De Janeiro del 1992

Nell'ottica del rapporto Brundtland si è organizzato cinque anni dopo il summit sulla Terra a Rio de Janeiro (UNCED), in occasione del quale si è cercato di dare attuazione effettiva al concetto di sviluppo sostenibile trasferendolo nella prassi politica ed istituzionale del mondo intero ³.

¹ World Commission on Environment and Development - WCED, Il futuro di noi tutti. Rapporto della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite, Bompiani, Milano, 1988 (tit. orig. Our Common Future, Greven, 27 aprile 1987, Oxford University Press, London, 1987).

² Cfr. **Garaguso, G.C. e Marchisio, S.**, *Rio 1992: vertice per la terra*, F. Angeli, Milano, 1993.

Moro, B., *Capitale naturale e ambiente*, F. Angeli, Milano, 1997. L'A. osserva che l'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile ha modificato l'ottica con cui la scienza economica elabora i suoi modelli di sviluppo. Mentre tradizionalmente lo sviluppo è dipeso dalla disponibilità di risorse, materiali e umane, accumulabili e dai risultati del progresso tecnico, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, ai modelli di sviluppo industriale debbono sostituirsi quelli basati su uno sfruttamento delle risorse naturali che sia sostenibile, oltre che sotto il profilo economico, anche dal punto di vista della salvaguardia dell'ambiente.

³ Già prima di Rio, negli anni immediatamente successivi al vertice di Stoccolma, l'impegno della comunità internazionale nel raggiungimento di migliori livelli di sostenibilità ha trovato riscontro in diversi importanti accordi ambientali multilaterali, incentrati sui problemi della sovrappopolazione, dell'acqua e del clima del pianeta. In particolare, si ricordano: - la Convenzione sul Commercio Internazionale delle specie a rischio di estinzione (CITES, Convention of International Trade in Endangered Species), firmata il 3 marzo 1973 a Washington da oltre 180 Stati nel mondo, e che mira a tutelare le specie animali e vegetali in pericolo ed a rischio di estinzione, assoggettando a precisa regolamentazione il loro commercio internazionale; - la Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza, nell'ambito della quale è stato lanciato un programma specifico sul clima - il World Climate Programme (WCP) - che, attraverso i dati forniti dai vari centri climatici nazionali, monitora la situazione climatica globale, ed è stato approvato un protocollo sull'inquinamento atmosferico transnazionale che regola le emissioni di anidride solforosa, ossidi di azoto, composti organici volatili (Cov) ed inquinanti organici persistenti (Pops); - la Convenzione di Vienna sulle sostanze che assottigliano lo strato di ozono nella stratosfera, conclusa il 22 marzo 1985, in attuazione della quale il Protocollo di Montreal, del 16 settembre 1987, ha stabilito gli obiettivi e le misure per la riduzione delle produzioni e degli usi delle sostanze pericolose per la fascia di ozono stratosferico. La Conferenza delle Parti del Protocollo di Montreal si riunisce ogni anno al fine di valutare la validità e l'efficacia delle misure di controllo imposte dal Protocollo, aggiornare le norme di applicazione e, ove necessario, apportare modifiche al Trattato attraverso decisioni ed emendamenti. Tali lavori vengono svolti dalle due sessioni preparatorie alla Conferenza, chiamate "Open Ended Working Group" (OEWG) che si riuniscono ogni anno, generalmente nel mese di giugno, a Ginevra; - la Conferenza di Toronto del 1988, durante la quale si è giunti alla sottoscrizione di importanti impegni con l'obiettivo

La conferenza su Ambiente e Sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992, rappresenta una tappa fondamentale nel cammino verso la promozione di modelli di sviluppo sostenibile a livello mondiale ¹. L'obiettivo prioritario dei 183 Paesi che hanno partecipato, era quello di instaurare "una nuova ed equa partnership globale, attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i settori chiave della società ed i popoli", procedendo attraverso la conclusione di intese internazionali dirette a tutelare gli interessi di tutti gli abitanti della terra e l'integrità del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo. In tale ottica, sono stati raggiunti importanti accordi sul futuro del pianeta: *in primis* la Dichiarazione di Rio (Rio Declaration on Environment and Development ², che ha posto l'accento sul legame tra protezione ambientale e sviluppo, sulla necessità di sradicare la povertà e di tenere conto delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo; sull'urgenza di trovare alternative ai modelli di produzione e consumo non sostenibili, di aumentare le capacità autoctone di affrontare le problematiche ambientali (capacity-building), e di promuovere un sistema economico internazionale aperto di supporto allo sviluppo sostenibile. La Dichiarazione enunciava i 27 principi per la futura strategia di sviluppo sostenibile, tra questi il principio secondo il quale ogni generazione ha il dovere di lasciare alle generazioni future una natura intatta, poiché tutti gli individui hanno uguale diritto alle risorse naturali; il principio di precauzione e il principio "chi inquina paga". Altri accordi collegati alla Dichiarazione di Rio sono: Agenda 21 ³, consistente in un piano d'azione per specifiche iniziative economiche, sociali ed ambientali con un impegno coordinato dell'intera comunità internazionale; la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici ⁴, contenente le linee guida per non compromettere ulteriormente l'atmosfera; la Convention on Biological Diversity, per un accesso equilibrato alle risorse

di prevenire i cambiamenti climatici (riduzione delle emissioni di anidride carbonica in misura del 20% e miglioramento dell'efficienza energetica del 10% entro il 2005); - la Convenzione sul Controllo del Movimento Transfrontaliero di Rifiuti Pericolosi e relativa Eliminazione, adottata a Basilea il 22 marzo 1989 al fine di regolamentare i quasi quattro milioni di tonnellate di rifiuti tossici esportati ogni anno.

¹ Per approfondimenti sull'United Nations Conference on Environment and Development, si rimanda al sito ufficiale del summit, URL: www.earthsummit2002.org, nonché ai contributi di MARCHISIO, Gli atti di Rio nel diritto internazionale, in Riv. Dir. Int., 1992, n. 3, pp. 581-621; PINESCHI, La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo in Riv. Giur. Amb., 1992, p. 706 ss.; ID., Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992), ivi, 1994, p. 493 ss.

² Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex I.

³ Per approfondimenti sul contenuto dell'Agenda 21 si rimanda al sito delle Nazioni Unite, Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, URL: www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm.

⁴ **Campiglio, L.** e altri, *The Environment after Rio. International law and Economics*, Graham & Trotman, Londra, 1994.

biologiche degli ecosistemi, es. le foreste tropicali, incentivando l'assistenza ai Paesi in via di sviluppo ed il trasferimento delle biotecnologie. Dopo Rio numerosi Paesi hanno preparato Agende a carattere nazionale e più di 6.000 città in tutto il mondo hanno creato la loro "Agenda 21 locale" per la pianificazione di lungo periodo. Tuttavia, nonostante la rilevanza delle azioni intraprese e sebbene i principi espressi in quella sede rivestano tuttora grande importanza - risolvendosi nella consapevolezza della necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile, la Conferenza di Rio si è rivelata fallimentare sotto diversi aspetti ¹. Non si è pervenuti all'adozione di una dichiarazione universale sulla tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, la Carta della Terra, che esponesse con chiarezza i diritti e i doveri degli esseri umani nei confronti dell'ambiente naturale, con il fine di porre le basi per un diritto internazionale dell'ambiente.

Ma è soprattutto dal punto di vista dei risultati concreti sulla salute del pianeta che il vertice di Rio è rimasta una premessa senza seguito: dal 1992 ad oggi la situazione dell'ambiente è decisamente peggiorata, venendo meno al principio della tutela del diritto all'ambiente sano delle generazioni future. Kofi Annan ¹, osservò che dopo il summit di Rio "si sperava che la protezione ambientale non sarebbe più stata considerata come un lusso o un ripensamento (...), che i fattori ambientali sarebbero stati integrati nelle tematiche economiche e sociali e sarebbero divenute una componente essenziale nel processo di realizzazione delle politiche", che i Paesi ricchi "avrebbero aiutato i Paesi in via di sviluppo a combattere la povertà e ad evitare di percorrere il medesimo cammino inquinante". Tuttavia, tali speranze non hanno trovato riscontro nella realtà: da allora, infatti, i progressi sono stati più lenti di quanto auspicato e la situazione dell'ambiente mondiale è ancora molto lontana dall'essere soddisfacente: "nelle discussioni sulla finanza e sull'economia globale, peraltro - rileva Annan - l'ambiente viene ancora trattato come un ospite a malapena tollerato. Stili di vita caratterizzati da consumi elevati continuano a gravare sui sistemi che supportano la vita naturale del pianeta. Ricerca e sviluppo rimangono desolatamente limitati a causa di finanziamenti insufficienti, e trascurano i problemi dei poveri. Le nazioni industrializzate, in particolare, non si sono spinte sufficientemente avanti nel mantenere le promesse che avevano fatto a Rio, tanto per quel che riguarda la protezione del proprio ambiente naturale, che

Gli A. approfondiscono i principali risultati emersi dalla Conferenza di Rio e propongono una selezione dei documenti presentati nell'ambito del Forum on Climate Change del 1997, si veda OECD, *Climate Change: mobilising global effort*, OECD, Paris, 1997. approfondiscono i principali risultati emersi dalla Conferenza di Rio.

¹ Treves, T., *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in Riv. Giur. Amb., 1993, p. 577 ss.; Pallemarts, *La conférence de Rio: grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?* in Revue Belge de Droit International, 1995, vol. XXVIII, n. 1, p. 175 ss.

nell'aiutare i Paesi in via di sviluppo a sconfiggere la povertà"². La Dichiarazione di Rio come quella di Stoccolma, sono norme di *soft law*, enunciazioni di principi che hanno raccolto un consenso generalizzato sul riconoscimento dell'esistenza di un problema condiviso e sulla necessità di avviare forme di cooperazione internazionale; tuttavia, data la loro natura di raccomandazioni non giuridicamente vincolanti, e non direttamente applicabili come regole di diritto, si rivelano inidonee ad indurre gli Stati partecipanti a rispettare standard ed obblighi specifici³. E la situazione ambientale globale conferma i limiti di un simile approccio. Agenda 21, elaborata in occasione della Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio del 1992, consiste in un vero e proprio piano d'azione da adottare a partire dagli anni '90, strutturato in 40 capitoli dedicati a tutti i campi (sia specifici, quali foreste, oceani, clima, deserti, aree montane, che generali, come demografia, povertà, fame, risorse idriche, urbanizzazione, che intersettoriali, come i trasferimenti di tecnologie) nei quali si riteneva necessario adottare un modello di sviluppo sostenibile e per i quali si definivano le strategie e le misure atte a ridurre l'impatto ambientale delle attività umane ed a fermare il degrado in atto. Pur non contenendo alcun vincolo sul piano giuridico, l'Agenda 21 rappresenta un programma d'azione ad ampio spettro che mira a realizzare, in più di cento aree, una più equilibrata coesistenza tra ambiente e sviluppo in un ambito di generale cooperazione internazionale.

4.4.1 La convenzione sui cambiamenti climatici e il protocollo di Kyoto

Durante il summit di Rio de Janeiro del '92, alcuni degli impegni che vennero presi riguardavano il clima. Le decisioni relative vennero formalizzate nella Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici del 1992¹. La United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, ha fissato l'obiettivo di stabilizzare la concentrazione in atmosfera dei gas serra dovuta all'impiego di combustibili fossili, ad un livello tale da impedire pericolose conseguenze per il sistema climatico. La massima responsabilità delle emissioni influenti sul clima, le quali sono in aumento, è dei Paesi

¹ Il discorso "Verso un futuro sostenibile" pronunciato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan durante la Conferenza Annuale sull'Ambiente tenutasi a New York il 14 maggio 2002, è leggibile presso il sito italiano dell'ONU, URL: www.onuitalia.it/sviluppo/sostenibile/2002SGSM8239.html.

² Cfr. **Paloscia R., Angeschi D.**, *Territorio, ambiente e progetto nei paesi in via di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 1996, sulla mancata cooperazione internazionale e sul permanere del modello della crescita illimitata, con i meccanismi perversi dello scambio ineguale e la tendenza alla globalizzazione che ne derivano, quali cause dell'inesorabile acuirsi negli ultimi decenni del divario tra Nord e Sud del mondo. Gli autori raccolgono interessanti contributi che danno conto di esperienze ed iniziative avviate da università ed ONG e fondate sulla centralità della questione ambientale e sul rifiuto della logica globalizzante.

³ **Treves T.**, *Aspetti generali del diritto internazionale dell'ambiente*, F. Angeli, 1997, p. 181-182. Sul punto cfr. anche **Marotta M.**, *Aspetti e tendenze dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente. Influenza sull'evoluzione del diritto ambientale*, in Studi parlamentari Politici e Costituzionali, 1992, I, pp. 48-49.

industrializzati e a questi la convention chiede "il maggior sforzo economico" ed assegna "l'onere dell'avvio delle misure" che avrebbero dovuto condurre alla riduzione, nei successivi dieci anni, delle emissioni di anidride carbonica ai livelli del 1990 ².

La UNFCCC ha istituito l'International Negotiating Committee, INC, un organismo negoziale che ha proseguito il lavoro preparatorio riunendosi in altre sei sessioni per dare vita alla *Conference of the Parties*, COP, l'organo supremo sul clima. Nel 1995, venne sciolto l'INC e la COP è divenuta la massima autorità della Convenzione sul clima.

La COP si è riunita nove volte dal '95, a Berlino, Ginevra, Kyoto, Buenos Aires, Bonn, Aja, Marrakech, Nuova Delhi, Milano. La prima sessione, quella di Berlino del '95, incaricata di verificare l'impegno assunto dai Paesi industrializzati di ridurre le emissioni inquinanti ai livelli del 1990 entro l'anno 2000, ha rilevato l'inadeguatezza degli oneri imposti dalla Convenzione sul clima ed evidenziato il pericolo che fossero danneggiati gli interessi dei PVS, non responsabili dell'aumento di anidride carbonica nell'aria, causa la posizione assunta da USA, Canada, Australia e Nuova Zelanda, che pretendevano di assegnare parte dell'onere ai Paesi poveri.

La reazione dei paesi poveri, in particolare la Cina e l'India che hanno paventato l'intenzione di produrre tutto il loro fabbisogno di energia a carbone, ha costretto gli Stati Uniti a desistere, convenendo sulla decisione di iniziare la stesura di un protocollo attuativo della Convenzione.

L'attuazione operativa degli impegni stabiliti dalla UNFCCC, venne finalmente decisa dalla COP nella sua terza sessione plenaria, tenuta a Kyoto dall'1 al 10 dicembre 1997, la quale giunse all'accordo noto come Protocollo di Kyoto, approvato ed aperto alla firma il 16 marzo 1998. Il Protocollo è un importante risultato perché costituisce il primo esempio di trattato globale legalmente vincolante. In particolare, applicando alle possibili conseguenze dell'effetto serra il principio precauzionale (in forza del quale - ricordo - si interviene *preventivamente*, contro minacce potenziali, ipotetiche ed incerte, e dunque contro minacce sulle quali non sussiste alcuna prova tangibile in merito alla possibilità che il disastro ecologico avrà effettivamente luogo), il Protocollo ha individuato azioni prioritarie per la soluzione dei cambiamenti climatici globali, imponendo in particolare ai Paesi sviluppati ed a quelli ad economia in transizione dell'est europeo di avviare un processo di collaborazione ³. In alcuni

¹ Il testo del Protocollo può leggersi sul sito del Segretario della Convenzione sui cambiamenti climatici, URL: www.unfccc.de.

² Per ogni approfondimento si rimanda al sito ufficiale della United Nations Framework Convention on Climate Change, URL: <http://unfccc.int>.

³ La comunità mondiale si è determinata a fissare alcuni obiettivi in termini di riduzione delle emissioni dei gas di cui sono responsabili soprattutto i Paesi sviluppati: l'impegno assunto è stato di ridurre complessivamente le emissioni di anidride carbonica e degli altri gas che provocano il cd. effetto serra del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 (per quanto

settori i Paesi sviluppati e quelli ad economia in transizione si sono impegnati ad incrementare l'efficienza energetica e ad elevare le capacità di assorbimento dei gas serra rilasciati in atmosfera ad esempio, attraverso la forestazione.

Nelle politiche economiche, si è concordato di eliminare quei fattori di distorsione dei mercati come incentivi, detassazione, sussidi, che favoriscono le emissioni di gas serra.

Nel settore dell'agricoltura si sono raccomandate la ricerca e l'adozione di nuove fonti di energia rinnovabile. Gli stessi Paesi sono stati sollecitati a cooperare fra di loro nello scambio delle esperienze, informazioni e conoscenze acquisite nell'attuazione delle rispettive politiche e misure operative. Nessuna limitazione alle emissioni di gas ad effetto serra è stato invece previsto per i Paesi in via di sviluppo, in ragione del fatto che l'imposizione di un vincolo, ripercotendosi sui consumi energetici, sull'agricoltura, sull'industria e sugli altri settori produttivi, avrebbe rallentato il loro cammino verso lo sviluppo socio-economico.

Il Protocollo di Kyoto rappresenta un punto di partenza nel percorso verso il recupero di un ecosistema equilibrato, perché con la sua entrata in vigore le sue disposizioni diverranno legalmente vincolanti per tutti.

Nelle sessioni successive di Buenos Aires (1998), Bonn (1999) e l'Aja (2000), si è tentato di trovare una base comune al fine di ratificare il Protocollo di Kyoto per darvi concreta attuazione. La fuoriuscita degli Stati Uniti, e la reticenza di Russia, Canada e Giappone, hanno impedito il raggiungimento del numero minimo di Paesi (55 Nazioni che rappresentino il 55% delle emissioni mondiali di gas serra del 1990) dai quali il Protocollo di Kyoto deve essere ratificato per entrare in vigore¹.

Nella nona COP, tenutasi a dicembre 2003 a Milano, sono divenute Parti della Convenzione 187 Stati più una organizzazione regionale. Di essi 120 hanno ratificato il Protocollo di Kyoto compreso lo Yemen (un paese arabo e la cosa è considerata significativa), in tutto il 44,2% delle emissioni totali. Ancora non si è raggiunto il quorum del 55% necessario per l'entrata in vigore del trattato. Restano fuori gli Stati Uniti che da soli rappresentano il 36,1% delle emissioni di anidride carbonica e la Russia, il 17% .

riguarda CO₂, CH₄, N₂O) ovvero rispetto ai livelli del 1995 (per HFCs, PFCs, SF₆) nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012 (art. 3).

La riduzione complessiva del 5,2% non è però uguale per tutti: mentre per i Paesi dell'Unione Europea, nel loro insieme, la riduzione deve essere pari all'8%, per gli Stati Uniti la riduzione deve essere del 7% e per il Giappone del 6%. Nessuna riduzione, ma solo stabilizzazione è stata prevista per la Federazione Russa, la Nuova Zelanda e l'Ucraina. Sono invece state autorizzate ad aumentare le loro emissioni fino all'1% la Norvegia, fino all' 8% l'Australia e fino al 10% l'Islanda.

¹ Cfr. **Romano, S.**, *La prima conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, Da Rio a Kyoto via Berlino*, in Riv. Giur. amb., 1996, 1, p. 163 ss.; CLINI, *Riflessioni dopo la conclusione all'Aja della VI Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (COP 6)*, ivi, 2001, 1, p. 175 ss.

4.5 La conferenza di Johannesburg del 2002

L'avvicinamento al modello di sviluppo sostenibile che la comunità internazionale nel decennio scorso aveva creduto possibile, non c'è stato.

Il World Summit on Sustainable Development, tenutosi a Johannesburg nel settembre 2002 ¹, che aveva lo scopo di verificare lo stato di attuazione dello sviluppo sostenibile, ha concluso che i progressi raggiunti sono stati minimi. La conferenza di Rio del '92 pur avendo significato una presa di coscienza globale sulle priorità ambientali ed innescato una quantità di processi istituzionali di successo, aprendo la strada verso uno sviluppo compatibile con l'ambiente, non ha prodotto risultati globali tangibili.

L'equilibrio ecologico si è deteriorato: l'aumento della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera è passato da 316 parti per milione/volume del 1960 a 370 ppmv nel 2001; il ritmo di abbattimento delle foreste è cresciuto di 140.000 Km²/anno, la necessità di cambiare i modelli di produzione e consumo affermata a Rio, è stata ignorata ². I capi di Stato e di Governo dei 191 Paesi partecipanti al vertice di Johannesburg, con l'adesione di numerosi rappresentanti di enti locali e di oltre 700 organizzazioni non governative, hanno ribadito formalmente il loro impegno a conseguire uno sviluppo sostenibile adottando un documento finale, la Risoluzione A/CONF. 199/20, adottata il 4 settembre 2002. Essa si compone di una Dichiarazione politica "The Johannesburg Declaration on Sustainable Development from our origins to the future", in cui gli Stati firmatari hanno espresso la volontà di raggiungere gli obiettivi fondamentali del cambiamento dei modelli di consumo e produzione insostenibili e della protezione e gestione delle risorse naturali; di un Piano di azione sullo sviluppo sostenibile ("Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development"), diretto a colmare alcune delle lacune che hanno ostacolato l'attuazione dell'Agenda 21 e ad affrontare tematiche non adeguatamente discusse in occasione del Vertice sulla Terra, quali l'energia e i modelli di produzione e consumo.

A Johannesburg non si è più affermata la priorità della crescita economica, bensì quella dello sviluppo sostenibile, uno sviluppo cioè fondato su tre pilastri parimenti importanti e strettamente collegati: quello economico, quello ambientale e quello sociale, collegato

¹ Il Vertice è stato preceduto, nel biennio 2001-2002, da quattro incontri preparatori, noti con il nome di PrepCom, tenuti dalla decima sessione della Commissione ONU sullo Sviluppo Sostenibile (conosciuta come CSD10) in qualità di Comitato Preparatorio per il Vertice. Quest'ultimo era guidato da un Bureau composto da due rappresentanti provenienti da ciascuna regione del pianeta (10 membri in totale) e presieduto dall'indonesiano Emil Salim.

² Il programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) conferma che lo "stato del pianeta sta peggiorando".

all'eliminazione della povertà¹. Lo svolgimento del vertice di Johannesburg è avvenuto in un clima di scetticismo a causa del disimpegno degli Stati Uniti e di altri Stati industrializzati su questi temi, che indebolisce le dichiarazioni sottoscritte². Il vertice di Johannesburg si è chiuso in modo apparentemente deludente, con molti discorsi e pochi accordi concreti³. Sembra scarsa la volontà dei governi nazionali, che avevano dichiarato lo stato d'allarme e l'accordo con le analisi di Rio, di impegnarsi concretamente sui temi dello sviluppo sostenibile a Johannesburg. Ma le grandi questioni affrontate a Johannesburg (l'impatto sulla capacità del pianeta di sopportare lo sviluppo ad alto spreco di risorse dei Paesi industrializzati, l'esistenza di "global commons" i beni comuni di interesse globale, da rispettare quanto l'ambiente locale, la consapevolezza che anche localmente vi sono le conseguenze di crisi globali, la presa di coscienza che l'attuale crescita economica sta distruggendo le risorse primarie necessarie alla sopravvivenza per esigenze economiche di breve periodo, la constatazione che le risorse economiche scarse e quindi di grande valore, vanno conservate per generazioni a venire) hanno raccolto ampio consenso e tale risultato è significativo.

A Johannesburg è emerso inoltre che il vero problema da affrontare è di natura politica: si è cioè resa evidente la necessità di instaurare una *governance mondiale*, la necessità di dare più peso al multilateralismo, coinvolgendo nelle decisioni di rilievo l'intera comunità mondiale.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha invitato i Paesi industrializzati a essere "politicamente coraggiosi", affermando che << ...il modello di sviluppo a cui siamo abituati è stato conveniente per pochi, ma disastroso per molti. Una strada per la prosperità che stravolge l'ambiente e lascia la maggioranza dell'umanità nello squallore presto si dimostrerà essere una strada senza uscita per tutti.>> Secondo Kofi Annan, sono i Paesi ricchi che "devono aprire la strada" perché "ne hanno i mezzi finanziari e tecnologici e sono loro i responsabili di una quota sproporzionata dei problemi ecologici mondiali (...). Ci vuole

Sul summit di Johannesburg, v. Flavin C., French H., Gardner G. (a cura di), *State of the World 2002* - Rapporto annuale del Worldwatch Institute, Edizioni Ambiente, 2002; Bruno K. - Karliner J., *Lo scippo dello sviluppo sostenibile da parte delle multinazionali*, Food first & CorpWatch, 2002, in Corpwatch.org, 24 agosto 2002.

¹ L'impegno dei leader mondiali a ridurre la povertà estrema nel mondo è stato recentemente ribadito con il "Patto di Sviluppo del Millennio" www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_MDC.pdf

il piano di azione introdotto con il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2003 dell'UNDP (Human Development Report 2003, www.undp.org/hdr2003)

² Il protocollo di Kyoto e i suoi obiettivi non sono stati sottoscritti proprio da quei Paesi che assommano il 55% delle emissioni globali e il risultato di tutto ciò è che i gas serra anziché ridursi sono aumentati.

In merito agli aiuti pubblici dei Paesi industrializzati ai Paesi in via di sviluppo, si consideri che, secondo le stime dell'OCSE essi sono scesi da 69 miliardi di dollari nel 1992 (l'anno di Rio) a 53 miliardi nel 2000; da una media dello 0,33% del PIL allo 0,22%, quando l'impegno della Conferenza di Rio era quello di portare questi aiuti allo 0,7%.

³ **Montanari F.**, *Dopo Johannesburg*, in *Environment*, n. 21, dicembre 2002,

www.regione.vda.it/territorio/environment/200221/2002-21_5.ASP

Cfr. anche Serafini, M., *Dopo Johannesburg. Fallimenti e speranze*, F. Angeli, 2002, L'A. afferma che il vertice avrebbe prodotto solo "una generica dichiarazione politica e un ancora più deludente piano d'azione, privo di date vincolanti, sanzioni ed obiettivi certi e misurabili".

responsabilità l'uno per l'altro, come membri di una singola famiglia umana, ma specialmente per i poveri e gli oppressi" ¹.

Conclusioni

Chi si avventura nello studio del diritto ambientale europeo rimane impressionato dalla crescita a ritmo geometrico del numero di atti, studi e proposte adottati dalle istituzioni comunitarie negli ultimi anni.

Certo, questo è anche un riflesso della grande attenzione riservata oggi alla materia dalla società civile e delle gravi urgenze che riguardano i problemi ambientali. Gli autori di diritto ambientale² avvertono comunque il lettore che il diritto ambientale è materia affetta da ipertrofia normativa e scarsa effettività, sottolineano la vaghezza delle disposizioni, le contraddizioni tra la molteplicità delle discipline settoriali e l'inefficienza dei controlli amministrativi sul rispetto delle norme. La visione parcellizzata del diritto dell'ambiente, dopo gli anni 90 è in via di superamento, con l'affermazione dei concetti di sviluppo sostenibile e integrazione ambientale, tuttavia la situazione ambientale tarda a migliorare, stando alle affermazioni riportate e ai dati pubblicati.

La forte domanda d'innovazione verso le tutele dell'ambiente proviene da ogni settore sociale ed è stata interpretata dalle politiche ambientali europee che, nel corso degli ultimi anni hanno impresso profondi cambiamenti al sistema comunitario del diritto ambientale. Questa evoluzione sembra destinata ad evolvere verso soluzioni amministrative di *governance*, nelle quali sono coinvolte le Agenzie ambientali ed in primo luogo L'EEA. Gli studiosi del diritto amministrativo europeo stanno cercando di interpretare e precisare i cambiamenti in atto.

L'affermazione dei fondamentali principi di politica ambientale in ambito comunitario, insieme alle esigenze d'integrazione delle tutele volte a concretizzare la sostenibilità dello sviluppo economico, ha richiesto per la loro realizzazione alcune importanti innovazioni, fra le altre appunto, l'istituzione di un'Agenzia europea dell'ambiente. In questo lavoro, sono stati affrontati in primo luogo i profili giuridici dell'Agenzia ed il suo inquadramento nell'ambito del diritto ambientale comunitario. Con lo scopo di capire quali sia la portata delle norme

¹ Cfr. **Kofi Annan**, "Verso un futuro sostenibile", citato, v. note precedenti. Cfr. art. su *La Repubblica*, *Kofi Annan striglia i Grandi "Ci vuole più responsabilità"*, 2 settembre 2002.

² Per citare solo alcuni autori: Giannini, op. cit.; Ferrara, Fracchia, Olivetti, op. cit.; Cordini, op. cit.; Domenichelli e altri, op. cit.; De Carolis, Ferrari, Police, op. cit..

comunitarie che disciplinano l’Agenzia, il suo ruolo ed i problemi che la riguardano nel campo delle politiche europee, sono state fatte alcune considerazioni sul fenomeno delle agenzie, storicamente recente. La rilevanza di questo fenomeno nell’ordinamento amministrativo europeo è sottolineata dall’ingresso di questi organismi comunitari (finora riguardati da normativa secondaria), nella futura Costituzione europea. La Costituzione indica quale comune disciplina generale, per le principali Istituzioni dell’Unione come per le agenzie, i principi generali del buon governo e della buona amministrazione¹.

Alcuni profili del diritto ambientale comunitario strettamente attinenti all’Agenzia europea dell’ambiente, riguardanti i principi e le politiche ambientali, sono stati delineati nel secondo capitolo. A questo punto del lavoro, un breve studio comparativo sui diritti ambientali di alcuni Stati europei ed extraeuropei, ha potuto confermare che oggi l’affermazione della necessità di proteggere l’ambiente è arrivata al livello costituzionale in molti ordinamenti. Inoltre, com’è intuibile, anche i problemi attinenti la tutela dell’ecosistema tendono ad essere affrontati in maniera simile nei diversi ordinamenti: specialmente quelli più rilevanti sono infatti globali per loro stessa natura. Le soluzioni richieste da tali problemi sono sostanzialmente uguali dovunque, come dimostra il fatto che esistono numerosissimi accordi internazionali in merito. Tali accordi sono basati sul rispetto di principi fondamentali che sono stati affermati prima al livello internazionale, dal quale le soluzioni sono sistematicamente discese negli ambiti regionali e nazionali, insieme ai principi fondamentali del diritto ambientale su cui esse si basano. Si sono tracciati quindi alcuni dei tratti essenziali riguardanti la tutela dell’ambiente nel diritto internazionale.

Nei limiti consentiti dell’argomento, nel corso del lavoro si è cercato di verificare anche lo stato di effettività del diritto comunitario dell’ambiente, almeno per quanto riguarda la funzione svolta dall’Agenzia ed in stretta relazione con le politiche ambientali europee che dovrebbero tenere conto delle informazioni da essa fornite. Tenuto conto che il lavoro di misurazione degli effetti di una disciplina è per sua natura complesso e soggetto ad interpretazione, si è cercato di attenersi alle opinioni della dottrina, ai considerando dei lavori di preparazione di atti comunitari, alla evoluzione del diritto ambientale specifico, alle relazioni della Commissione. Sono state anche esaminate alcune delle relazioni della stessa Agenzia europea dell’ambiente e le informazioni da essa rese pubbliche, nella considerazione che, dopotutto, bisognerebbe conoscere i dati di fatto ambientali a cui è rivolto il diritto in esame. Le informazioni ufficiali rivolte ai cittadini europei dovrebbero infatti chiarire loro la reale situazione ambientale in vista di una attiva collaborazione in una strategia di *social*

¹ Progetto di Costituzione europea, artt. I-49 e III-301

regulation, in un'ottica in cui ognuno dovrebbe fare la sua parte in vista del benessere ambientale comune. Il dato di fatto su cui tutti sembrano concordare, e che emerge dalle relazioni dell'Agenzia e dai piani ambientali della Commissione, è il peggioramento progressivo delle condizioni ambientali, nonostante il crescente impegno dell'Unione nelle politiche ambientali e l'ampiezza della legislazione comunitaria.

La necessità di considerare in chiave critica il governo comunitario dell'ambiente, almeno per la parte che riguarda l'EEA ci riporta ora, seguendo un antico motto di scuola ionica¹, al punto da cui siamo partiti: l'Agenzia stessa, per cercare di trarre alcune conclusioni.

Ricordando sinteticamente quanto è stato ampiamente illustrato nel corso della trattazione, l'Agenzia svolge la funzione informativa ambientale, una funzione di carattere tecnico e scientifico che ha come scopo ultimo il supporto affidabile delle politiche ambientali comunitarie. La sua struttura è quindi decentrata sul tutto il territorio dell'Unione europea e consiste in alcune centinaia di istituti scientifici e uffici di vario genere collegati attraverso la rete informatica Eionet, rete che comprende le *sub networks* nazionali preesistenti o che verranno create in futuro, ad esempio nei paesi PECO, per collaborare con l'Agenzia.

La funzione informativa ambientale si può considerare ancora in una fase di avvio e le osservazioni critiche fatte dalla Commissione, sostanzialmente raccomandano all'Agenzia di migliorare il suo contributo verso le politiche ambientali. Ciò dovrebbe avvenire, secondo la Commissione, con un allineamento dell'attività informativa alle politiche ambientali europee. L'agenzia dovrebbe evitare di "intraprendere lavori che sono al limite o al di là del suo mandato". Non occorre aggiungere che il quadro della funzione informativa ambientale europea che emerge dalle raccomandazioni della Commissione non è lusinghiero, anche secondo l'opinione della dottrina che si è occupata della materia. I dati raccolti, elaborati e resi pubblici dall'EEA dovrebbero consentire "...alla Comunità e agli Stati membri di adottare le misure indispensabili alla protezione dell'ambiente della attuazione delle misure indispensabili alla protezione dell'ambiente...". Alcuni autorevoli studiosi, nell'esaminare la disponibilità dei dati scientifici ambientali, hanno ritenuto che complessivamente vi sia una grave mancanza di dati sull'ecosistema comunitario. Le raccomandazioni della Commissione mostrano come, nel 2003, l'obiettivo della qualità informativa non fosse stato raggiunto. Secondo la Commissione l'EEA dovrebbe anche migliorare l'organizzazione interna ed il proprio funzionamento chiarendo la struttura gerarchica su scala europea; integrare la quantità e la qualità dei dati forniti; coprire meglio tutti i settori ambientali; migliorare la cooperazione con

¹ Parmenide, *Poema sulla natura*, VI^o secolo a.c.: << Indifferente è per me il punto da cui devo prendere le mosse: là infatti nuovamente dovrò fare ritorno>>.

gli altri organismi competenti comunitari e internazionali; rafforzare la rete Eionet; migliorare la comunicazione col pubblico e valutare la pertinenza delle informazioni offerte, attenendosi al suo ruolo statutario. E' difficile valutare quanto le osservazioni, piuttosto severe, della Commissione siano collegate alle necessità evolutive emergenti dalle politiche ambientali europee e quanto invece ad oggettive difficoltà operative dell'organizzazione amministrativa dell'Agenzia. Va ricordato al proposito che, solo nel dicembre 2001, il Consiglio europeo di Laeken ha adottato gli *indicatori chiave ambientali* che serviranno anche all'EEA per pianificare in maniera più mirata una strategia a favore dello sviluppo sostenibile nell'Unione. E' una scelta politica decisamente importante per la funzione svolta dall'Agenzia, i cui obiettivi scientifici e tecnici non avevano fino a quella data un riferimento politico. Ancora nel 2004 tuttavia, la Commissione si prefiggeva di stabilire nuovi compiti per l'Agenzia europea per l'ambiente, riteneva necessario sviluppare e migliorare l'infrastruttura della rete europea di informazione ed osservazione in materia ambientale, istituendo nuove *sub networks* informative entro Eionet e ravvisava la necessità di precisare la natura della partecipazione di alcuni membri della rete, fra cui istituzioni di paesi terzi. Per contro, sempre in quell'anno la Commissione affermava che le risorse finanziarie messe a disposizione dell'EEA sono ancora insufficienti e non le permettono di soddisfare tutte le domande; ritiene necessario aumentare l'autonomia dell'Agenzia e salvaguardarne l'indipendenza. D'altra parte, in quanto autorità di bilancio, dovrebbe essere la Commissione stessa ad assicurare all'Agenzia le risorse necessarie per l'adempimento dei suoi compiti e il raggiungimento degli obiettivi ad essa assegnati.

Sul problema centrale della funzione informativa, “ [...] la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati ambientali a livello europeo [...] necessarie per fornire informazioni oggettive, attendibili e comparabili [...]” va rilevato che, nello stesso modo in cui l'analisi e la sintesi dei dati ambientali è un fattore puramente scientifico, così non sono indicate neppure idonee procedure amministrative di rilevanza giuridica, atte a verificare l'oggettività e l'attendibilità delle informazioni ambientali raccolte, poiché la qualificazione dei dati informativi è ancora una responsabilità intrinsecamente scientifica, attribuita alla funzione informativa coordinata dall'Agenzia e all'attività di collaborazione svolta dagli uffici ambientali sparsi in Europa e costituenti la rete Eionet. Ogni garanzia in merito alla attendibilità dei dati ambientali è di tipo scientifico e risiede nell'attribuzione della personalità giuridica all'Ente d'informazione europea e nel suo elevato livello scientifico. Il livello di responsabilità che ciò implica, non è

tale a che l'informazione fornita dall'Agenzia debba necessariamente essere ritenuta giuridicamente vincolante dalle politiche comunitarie¹.

Sulla "comparabilità" delle informazioni, ossia la loro utilizzabilità congiunta al livello centrale una volta raccolte, vi sono ancora dei problemi, confermati dal fatto che nel 2006 sono in corso programmi dell'Agenzia rivolti a rendere omogenee le misure ambientali raccolte.

Le conclusioni debbono riguardare una considerazione di carattere generale: i nuovi principi d'integrazione della tutela ambientale e della sostenibilità dello sviluppo visti nella prospettiva della funzione amministrativa che deve fornire l'informazione. Da decenni gli studiosi di diritto amministrativo dell'ambiente hanno considerato i problemi di frammentarietà e dispersione le cause prime della scarsa effettività del diritto ambientale; l'affermazione politica di una strategia ambientale europea integrata è giunta dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore dal '99. Una strategia integrata delle tutele, finalizzata ad uno sviluppo sostenibile, esige ovviamente un approccio unitario verso i problemi ambientali, a partire dalla stessa base informativa. Come confermano le richieste rivolte dalla Commissione all'Agenzia, di avere a disposizione dati "a tutto campo" e possibilmente "secondo un approccio integrato", le politiche ambientali universalistiche mettono in difficoltà la funzione informativa ambientale, tradizionalmente concepita secondo un'idea differente di sviluppo economico e pensata per dare risposte specialistiche a problemi ritenuti ben distinti. A quella impostazione, si erano adeguati i metodi scientifici utilizzati dalle istituzioni ambientali nazionali.

L'attuazione pratica dei nuovi principi, se è vero che coinvolge in primo luogo l'impegno e la diretta responsabilità dei *policy makers* europei, non lascia certamente tranquilla la funzione amministrativa svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente, che dovrebbe fornire appunto la base informativa adatta a sostenere quelle nuove linee di politica integrata.

Fornire un'informazione completa ed affidabile, capace di sostenere la politica ambientale comunitaria, richiede una rete europea di agenzie ambientali capace di superare l'impostazione settoriale e di cooperare secondo i modelli delle nuove linee politiche. L'integrazione del diritto ambientale in tutte le politiche comunitarie, e viceversa, è un'evoluzione profonda del sistema comunitario che coinvolge necessariamente tutti gli assetti amministrativi e può far emergere ogni più piccola inadeguatezza della funzione informativa. Il diritto ambientale ricerca oggi certezze e le politiche comunitarie debbono fondarsi su una base di dati ambientali affidabile. Politica ambientale europea e funzione informativa svolta dall'Agenzia convergono verso l'esigenza, considerata oggi primaria, di rendere effettivo il diritto

¹ Cfr. **Kramer,L.**, op. cit., p.99-100: conferma l'interpretazione data sopra dell'art. 174 c. 3 del Trattato CE.

ambientale, l'una fornendo dati tecnici e scientifici di sicura affidabilità, l'altra programmando attività di governo ambientale ed organizzando un sistema amministrativo dell'ambiente che migliori la qualità dell'*habitat* umano.

Le politiche ambientali comunitarie chiamano oggi anche i cittadini ad un ruolo attivo, di responsabilità e di collaborazione con le amministrazioni che si occupano delle materie ambientali, secondo una moderna concezione di *governance* dell'ambiente: per interpretare efficacemente un tale ruolo è importante che l'informazione diffusa dall'Agenzia sia completa, affidabile e comprensibile. Le politiche europee chiedono dunque, alla funzione informativa ambientale, delle garanzie di qualità su tutto ciò che è di sua competenza: i dati scientifici e tecnici, le condizioni dell'ambiente, lo studio del rapporto vantaggi e oneri che riguarda l'azione comune eventualmente decisa, lo studio di scenari sullo sviluppo socioeconomico sostenibile della Comunità e delle sue regioni. Di queste informazioni la Comunità "tiene conto", nel predisporre la sua politica in materia ambientale, secondo quanto stabilito dal Trattato CE. Un'esigenza di garanzia sulla qualità dell'informazione sembra essere ritenuta dunque necessaria per assicurare un buon governo dell'ambiente. Ma ogni garanzia, per essere tale, dovrebbe avere una natura giuridica, non semplicemente scientifica. Nel corso dei lavori della Commissione Coppens, si è affermato che addossare alla scienza una responsabilità giuridica conseguente alle sue determinazioni, significherebbe ridurla all'inazione. Potrebbe quindi essere utile precisare il livello di responsabilità amministrativa capace di collaborare strettamente con la funzione informativa scientifica, così da poter assicurare l'affidabilità dei dati ambientali pubblicizzati in maniera giuridicamente vincolante.

Il miglioramento dei procedimenti amministrativi di pianificazione e controllo alla funzione scientifica ambientale, un chiarimento dell'ordine gerarchico nella confusione del network scientifico, uno sforzo d'interpretazione universalistica degli elementi informativi, potrebbero essere elementi capaci di fornire un contributo essenziale a rendere coese ed effettive le norme concepite per attuare lo sviluppo sostenibile.

Ciò richiederebbe forse un più ampio confronto democratico, governato da un moderno procedimento amministrativo da cui derivino garanzie giuridiche ai cittadini.

Elenco degli autori

Annan, Kofi, *"Verso un futuro sostenibile"* Conferenza Annuale sull'Ambiente, ONU, tenutasi a New York il 14 maggio 2002,

Antich, F., *Conflitti ambientali globali e diritto internazionale: attori e dinamiche per una loro risoluzione pacifica*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2003

Antolisei, F., *Manuale di diritto penale*, vol II, i reati ambientali, Giuffrè, 2001

Autiero, A., *Esiste un'etica dell'ambiente?*, in Domenichelli, V. e altri, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996

Arena G., "Agenzia amministrativa", *Enc. Giur.*, vol.I, Roma, Ist. Enc. Ital., 1998.

Bajno, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Diritto penale economico*, 1990

Baldwin, R., Wiplosz, C., *The economics of european integration*, McGraw Hill Education, Maidenhead, Berkshire, 2004

Ballarino, T., in *Diritto Pubblico dell'ambiente* Domenichelli, V. e altri, (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Cedam, 1996

Berti, E., *Le vie della ragione*, Il Mulino, 1987

Bottini, M., *Evoluzione della normativa in tema di controlli ambientali*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994

Bruzzo e Poli, *Economia e politiche ambientali*, F. Angeli, 1996

Capograssi, G., *Sulla difficoltà del pensiero scientifico di afferrare la realtà del processo*, in *Opere IV*, Giuffrè Milano, 1959

Caravita di Toritto, B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2001

Cassese, S., "Amministrazioni statali autonome", *Enc. Giur.*, vol.II, Roma, Ist. Enc. Ital., 1988.

Cassese, S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000

Cassese, S., *Crisi e trasformazioni del diritto amministrativo*, *Giornale di diritto amministrativo*, 9/1996

Cavalla, F., *Il controllo razionale tra logica dialettica e retorica*, in *Atti del XX congresso di filosofia politica e giuridica*, Cedam, 1998

Cerulli Irelli V., "Problemi di individuazione delle persone giuridiche pubbliche", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977.

Cester, C., *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, *Diritto penale dell'economia*, 1991

Chiti M.P.-Greco G. (a cura di) "Trattato di diritto amministrativo europeo", Giuffrè, 1997.

Chiti, M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, 2004

Chiti, E., *Le Agenzie europee*, Cedam, 2002

Chomsky, N., *Syntactic structures*, The Hauge, Mouton, 1957

Conforti, B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2002

Cordini, G., *Diritto ambientale comparato*, CEDAM 2002

D'Agostino, F., *Filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993

D'Alberti, M., "Autorità indipendenti (dir. amm.)", *Enc. Giur.*, vol.IV, Roma, Ist. Enc. Ital., 1995.

Dalla Costa, M. e altri, *Donne, sviluppo e lavoro di riproduzione*, Franco Angeli, 1998

De Carolis, D., Ferrari, E., Police, A., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006

Dehousse, R., "Regolazione attraverso reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee", *Riv. It.dir.pubbl.com.*, 1997, p.629ss.

Della Cananea, G., "L'organizzazione amministrativa della comunità europea", *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993

Domenichelli, V., Oliverri Rason, N., Poli, C., Peccolo, G. (coord.), *Diritto pubblico dell'ambiente*, CEDAM, 1996

Enrico, B., *Contraddizione e dialettica negli antichi e nei moderni*, Palermo, 1987

Falcon, G., *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991

Ferrara R., Fracchia, F. Olivetti Rason, N. *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000

Ferrara, R., *La tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2006

Filippini, R., *Johannesburg: solo con confronto e consenso si ottengono risultati*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 4, luglio-agosto 2002

Fracchia, F., Ferrara, R., Olivetti Rason, N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000

Franchini, C., "Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali", *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997.

Franchini, C., *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori d'interesse comunitario*, Cedam, 1992

Freddi G., *Il sistema dei rapporti tra le agenzie ambientali italiane*, Franco Angeli, 1997

Gadamer, H.G., *Verità e metodo*, traduzione Dottori, R. Bompiani 1996

Galgano, F., *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993

Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, Milano, A. Giuffrè, 1993

Giannini, M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973

Greco, M., *Diritti umani e ambiente*, Edizioni Giunti, Prato, 2001

Guerra, M.P., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè Milano, 1996

Gustapane, A., *La tutela globale dell'ambiente*, Giuffrè, 1991

Heiddegger, M., *Parmedide*, (traduzione G. Gurisatti), Adelphi, 1999

Jonas, H., *Dalla fede antica all'uomo tecnologico*, Il Mulino, 1991

Kiss, A.C., *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, *Recueil des cours de l'Academie de droit international*, La Haye, 1982

Kraemer, Ludwig, *European Community treaty and environmental law*, London, 1995

Kramer, L. e Onida, M., *Codice dell'Ambiente. Norme comunitarie*, Torino, 2001

Kramer, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002

Kreher, A. e Martines, F., "Le agenzie della Comunità Europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?", *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 1996

Lauwaars, R.H., *Auxiliary organs and Agencies in the EEC*, in *Common market law review*, 1979

Leopold, A., *Essay on Conservation*, New York, 1966

Levi, F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli Torino, 1967

Lombardi, G. e Murgia, C., *L'ambiente e la sua protezione*, Giuffrè, Milano, 1991, p.261

Lovelock, J., *Gaia. Nuove idee sull'ecologia*, Bollati Boringhieri, 1981

Magone, G., *The rise of Regulatory State in Europe*, in *West European Politics*, 1994

Marx, K., *Das Kapital*, *Critica dell'economia politica*, Libro I, 7, Capitolo 24, Amburgo, 1867
Newton & Compton, 2005

McIlwain, C.H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Il Mulino, 1990

McPhee, J., *The control of nature*, New York, 1989, traduzione Adelphi, Milano, 1995

Merloni, F., "Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri", *Dir. pubbl.*, 1999.

Merloni, F. *Attività conoscitive delle amministrazioni pubbliche e statistica ufficiale. Profili organizzativi e funzionali*. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994

Messina, P., *Sistemi locali e spazio europeo*, Carrocci, 2003

Modugno, F., *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano Giuffrè 2000

Moro, P., *La via della giustizia – il fondamento dialettico del processo*, Al segno editrice, Pordenone, 2001

Muraro, G., in Bruzzo, A., e Poli, C., *Economia e politiche ambientali*, Franco Angeli, 1996

Nattero, R., *Declaration of the Ecospirituality Foundation*, in Working Group On Indigenous Populations, Geneva 22 to 26 July 2002

Nebbia, G., *Rio + 10, Terza Conferenza ONU sull'ambiente. Un Bilancio a trent'anni da Stoccolma*, *Rivista di Ecologia Politica*, n. 1, fasc. 41, gennaio 2002

Novarese, L., *La responsabilità civile per danno ambientale: differenti tesi per differenti ideologie*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988

Ockham, Guglielmo "Scritti filosofici", A. Ghisalberti, (a cura di), Bietti, 1974

Olivetti Rason, N., Ferrara, R., Fracchia, F., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2000

Onida, M. e Kramer, L., *Codice dell'Ambiente. Norme comunitarie*, Torino, 2001

Padoa Schioppa, A. *Una costituzione per l'Europa*, il Mulino, n.393, 2001

Paladin, L., *Forma italiana di governo e appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, Quaderni Costituzionali, 1994

Pallemaerts, M., *The decline of law as an instrument of community environmental policy*, Revue des affaires europeennes, 1999

Pocar, F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, 2002

Prosser, T., *Theorising utility regulation*, Modern Law review, 1999

Raso, J., Vide, M., Clavero, P., *Estadística básica para ciencias sociales*, Ariel Geografica, Barcelona, 1987

Romano, S., *La prima conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, Da Rio a Kyoto via Berlino*, in Riv. Giur. amb., 1996

Ronchi, E., *Appunti per la conferenza sul tema: "Dopo Johannesburg: ambiente, sviluppo sostenibile, globalizzazione"*, Bologna, 18 settembre 2002

Rossi, L.S., *Commercio internazionale sostenibile - WTO e Unione Europea*, il Mulino, 2003

Santi, R., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1945

Scimemi, G., *Sviluppo sostenibile e politiche ambientali*, in A. Bruzzo e C. Poli, *Economia e politiche ambientali*, F. Angeli, 1996

Shapiro M., *"Agenzie indipendenti: Stati Uniti e Unione Europea"*, Dir. pubbl., 1996, n.3

Tassani, I., *Teorie soggettivistiche della misurazione e psicologia scientifica*, Physis – rivista internazionale di storia della scienza, vol XLII, Olschki editore, Firenze, 2005

Torchia, L., *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*. Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1999

White, Lynn, *The historical roots of our ecological crisis*, Science, 1967

Zaccaria, G. in Bruzzo e Poli, *Economia e politiche ambientali*, Franco Angeli, 1996

Elenco delle Fonti

Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, versione consolidata 8° considerando

[...]

“ DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori, “

[...]

Articolo 2

L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi:

- promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità dalle disposizioni del presente trattato [...]

Trattato che istituisce la Comunità europea firmato a Roma il 25 marzo 1957, versione consolidata:

Parte prima - Principi, artt.2, 3, 5, 6,

Parte terza - Politiche della Comunità artt.95, 137, 158, 161, 174, 175, 176, 211

Parte sesta - Disposizioni generali e finali, art.308

Parte prima — Principi

Articolo 2

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

Articolo 3

1. Ai fini enunciati all'articolo 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato:

[...]

L) una politica nel settore dell'ambiente;

[...]

Articolo 6

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Parte terza — Politiche della Comunità

TITOLO VI - NORME COMUNI SULLA CONCORRENZA, SULLA FISCALITÀ E SUL RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI

CAPO 3

RAVVICINAMENTO DELLE LEGISLAZIONI

Articolo 95

1. In deroga all'articolo 94 e salvo che il presente trattato non disponga diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 14. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

[...]

La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, 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.

Allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 30 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

[...]

TITOLO XI

POLITICA SOCIALE, ISTRUZIONE; FORMAZIONE PROFESSIONALE E GIOVENTÙ

CAPO 1

DISPOSIZIONI SOCIALI

Articolo 137(modificato a Nizza 2001)

1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori

[...]

TITOLO XVII - COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

Articolo 158

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

Articolo 161(modificato a Nizza 2001)

[...]

c.2 Un Fondo di coesione è istituito dal Consiglio secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

[...]

TITOLO XIX - AMBIENTE (articoli riportati integralmente nella trattazione)

Articolo 174

Articolo 175 (Articolo modificato dal trattato di Nizza 2001)

Articolo 176

Parte Sesta – Disposizioni Generali e Finali

Articolo 308

Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.

Diritto comunitario derivato riguardante l'AgENZia Europea dell'Ambiente

Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'AgENZia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale

Regolamento (CE) n. 933/1999 del 05.05.1999 GU L 117 del 05.05.1999

Regolamento (CE) n. 1641/2003 del 01.10.2003 GU L 245 del 29.09.2003

Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol - [Gazzetta ufficiale C 323 del 30/11/1993] (*La decisione fissa la sede dell'AgENZia europea dell'ambiente a Copenhagen*)

Atti modificativi del regolamento 1210/90 e Atti collegati all'AgENZia Europea dell'Ambiente

Regolamento (CE) n. 933/1999 del 05.05.1999, GU L 117 del 05.05.1999

Regolamento (CE) n. 1641/2003 del 01.10.2003, GU L 245 del 29.09.2003

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2005, che modifica il regolamento (CEE) n° 1210/90 relativa alla creazione dell'agenzia europea per l'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione ambientale per quanto riguarda il mandato di direttore esecutivo [Gazzetta ufficiale C 172 del 12.07.2005].

Relazione della Commissione al Consiglio del 22 dicembre 2003, relativa alla valutazione dell'AgENZia europea dell'ambiente (AEA) COM(2003) 800.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 7 luglio 1995, relativa all'esame dello stato di attuazione del regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio sull'istituzione dell'AgENZia europea per l'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia di ambiente [COM(95) 325 def]

Regolamento (CEE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ¹ [Cfr atti modificativi].

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2005, che modifica il regolamento (CEE) n° 1210/90 relativa alla creazione dell'agenzia europea per l'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione ambientale per quanto riguarda il mandato di direttore esecutivo [Gazzetta ufficiale C 172 del 12.07.2005].

Relazione della Commissione al Consiglio del 22 dicembre 2003, relativa alla valutazione dell'AgENZia europea dell'ambiente (AEA) COM(2003) 800.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 7 luglio 1995, relativa all'esame dello stato di attuazione del regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio sull'istituzione dell'AgENZia europea per l'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia

di ambiente [COM(95) 325 def]

Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol - [Gazzetta ufficiale C 323 del 30/11/1993]

La decisione fissa la sede dell'Agenzia europea dell'ambiente a Copenhagen.

La gestione finanziaria dell'agenzia è pubblicata periodicamente nella GUCE; se ne riportano alcune indicazioni in nota di chiusura.

Diritto comunitario derivato sull'ambiente in generale (aggiornato al 01/09/2006)

Communication from the Commission of 13 December 2005 on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action (COM(2005) 658 - Not published in the Official Journal)

Communication from the Commission of 15 May 2001 "A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development" (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 - not published in the Official Journal].

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 18 February 1998 COM(98) 49 final on removal and disposal of disused offshore oil and gas installations

Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) [COM(1998) 333 - Not published in the Official Journal]

Communication of commission of 26 March 1997 on environmental taxes and charges in the Single Market. COM(97) 9 final Official Journal C 224 of 23.07.1997

Comunicazione COM(2000) 1 final, Commissione della Comunità europea, sul principio di precauzione del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali COM(2002) 17 def.

Comunicazione della Commissione "La politica comunitaria di gestione dei rischi legati alle inondazioni" [COM(2004) 472 - Not published in the Official Journal]

Council Decision 98/249/EC of 7 October 1997 on the conclusion of the Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic (Paris Convention)

Decision 93/98/EEC of 1 February 1993 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention)

Decision 97/640/EC of 22 September 1997 on the approval, on behalf of the Community, of the amendment to the Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal (Basel Convention), as laid down in Decision III/1 of the Conference of the Parties Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000.

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment [Official Journal L 197 of 21.07.2001]

Directive 2002/95/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment [See amending acts]

Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment [See amending acts]

Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oil. Amended by:

Directive 85/337/EEC covers construction work and other installations or schemes, as well as other measures affecting the natural environment or landscape. The new Directive introduces a system of prior environmental assessment at the planning stage.

Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [Official Journal L 175 of 5.7.1985], which introduced a system for prior assessment, by the Member States, of the possible effects of public and private projects on the environment.

Directive 87/101/EEC of 22 December 1986

Directive 91/157/EEC of 18 March 1991 on batteries and accumulators containing certain dangerous substances [See amending acts]

Directive 91/692/EEC of 23 December 1991

Directives 91/689/EEC and 96/61/EC.

Direttiva 1983 n. 337

Direttiva 1975 n. 442 e 1984 n. 631

Direttiva 1986 n. 280

Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso [Cfr atti modificativi].

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [Gazzetta ufficiale L 327 del 22.12.2000]
Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti.
Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti
Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio [Cfr atti modificativi].
Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti d'imballaggio [Cfr atti modificativi].
Direttiva 99/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti [Cfr atti modificativi].
direttiva del Consiglio 1985 n. 337, par.13
Direttive 67/548/CEE (sostanze) e 1999/45/CE (preparati) disposizioni rigorose in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura, allo scopo di proteggere la salute dell'uomo e degli animali e di tutelare l'ambiente
Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti, del 7 febbraio 2001 (presentato dalla Commissione) COM(2001) 68 def.
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2002) 17 def. del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali [COM(2002) 17 def
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 gennaio 2002, sulla responsabilità ambientale in previsione della prevenzione e del risarcimento dei danni ambientali [COM(2002) 17 def
Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica
Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).
Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale
Regolamento (CEE) n. 1655/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) [Cfr atti modificativi].
Regolamento 1987 n. 2242
Regolamento CE n. 304/2003, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003
Regolamento del Consiglio 1210/90
Regolamento del Consiglio 1365/75
Regolamento del Consiglio 322/97.
Regolamento del Consiglio 337/75
Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending

Altri atti di diritto comunitario derivato speciale sull'ambiente (citati nel corso della trattazione)

Legislazione nazionale

Costituzione Italiana Artt. 3, 41, 90
Legge 241/90; Legge 615/66; Legge 319/76; Legge 238/2000; Legge 447/95; Dpr 203/88; Dpr 185/64; D.lgs 230/95; DPCM 14/1/97; DPR 18/11/98 n.459
Leggi Regionali italiane (citate in corso di trattazione)

Convenzioni internazionali

Vertice sui Problemi Ambientali di Stoccolma (UNCHE, United Nations Conference on Human Environment) 1972
Convenzione sul Commercio Internazionale delle specie a rischio di estinzione (CITES, Convention of International Trade in Endangered Species), firmata il 3 marzo 1973 a Washington
Rapporto Leontiev UNCHE 1977
Convenzione di Vienna sulle sostanze che assottigliano lo strato di ozono nella stratosfera, conclusa il 22 marzo 1985
Rapporto Brundtland UNCHE 1987

Conferenza di Toronto del 1988
Convenzione sul Controllo del Movimento Transfrontaliero di Rifiuti Pericolosi e relativa Eliminazione, adottata a Basilea il 22 marzo 1989
Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development) 1992
Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change) 1995
Protocollo di Kyoto 1997
Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile e Dichiarazione Politica di Johannesburg (WSSD, World Summit on Sustainable Development and Declaration) 2002

Sentenze

Corte di giustizia delle Comunità europee
Caso C 422/92 Commissione v. Germania R. I 1097 1996
Caso C 2/90, Commissione v. Belgio, R.I 4431 1993
Sentenza 2006-09-28, causa C-434/04 , *Ahokainen e Leppik*;
Causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837
Causa 19 giugno 2003, C-420/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6445
Causa 26 maggio 2005 C-20/03, Burmanjer e a., Racc. pag. I-4133
Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649
Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097
Sentenza 7 febbraio 1985;
Sentenza 15 Luglio 1964, Costa contro Enel;
Case 26/62, *Van Gend & Loos* [1963] ECR 1 judgement of 5 February 1963;
Sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56, Meroni/Alta autorità;
Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5;
Sentenza 19 giugno 2003, causa C-420/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6445;
Causa C-20/03, Burmanjer e a., Racc. pag. I-4133, punto 23;
Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649;
Sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard, Racc. pag. I-6097,
Corte Europea dei Diritti Umani, decisione "Lopez Ostra" del 1993;
Corte Europea dei Diritti Umani decisione n.46117/99 del 10.11.2004, Taskin v. Turchia;
Corte distrettuale di Bonn, sentenza del 29.9.87;
Corte distrettuale di Rotterdam, sentenza NYIL 1984, 471;
Corte d'appello dell'Aja, sentenza NYIL 1988,497.
Corte Costituzionale, sentenza 17 ottobre 1996 n.360
Corte Costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987 n. 641
U.S.A. Federal Court, 553 2d 243 Ounquit Villane Corp. v. Davis
Federal Court of Nothern Georgia, 944 F supp.923, 926, 1996 Bell south mobility v. Gwinnet County

Altre Fonti

Fonti d'informazione ufficiali internet