

CAPITOLO 14

ATTUAZIONE E INATTUAZIONE NELLA PRASSI*

di Erik Longo e Claudia Pennacchietti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cinque casi di inadempimento ambientale. – 2.1. Disciplina dei rifiuti. – 2.2. Tutela delle acque. – 2.3. Protezione della fauna. – 2.4. Tutela dell'aria. – 2.5. Rischi ambientali. – 3. Analisi. – 3.1. Le ragioni dell'inadempimento ambientale. – 3.2. I maggiori ostacoli alla soluzione dell'inadempimento. – 3.3. La prospettiva dell'armonizzazione. – 3.4. L'emergere di una diversa ipotesi ricostruttiva. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

In questo Capitolo si indagheranno le ragioni del *deficit* di attuazione della disciplina ambientale europea attraverso l'analisi di alcune procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia. La tesi che si cercherà di sviluppare in queste pagine è che il *deficit* attuativo in molti casi deriva da un cattivo uso degli strumenti di armonizzazione forniti a livello europeo.

Il lavoro è diviso in due parti. La prima parte è dedicata alla descrizione di alcuni casi interessanti di inadempimento della disciplina ambientale europea avvenuti in Italia; la seconda è ri-

* Gli autori ringraziano il Capo Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Prof. Roberto Adam, per aver consentito il lavoro di ricerca presso gli Uffici e reso disponibile il materiale; ringraziano, inoltre, la dott.ssa Caterina Gestri per il prezioso aiuto fornito nella raccolta dei dati utilizzati nella redazione di questo Capitolo.

Il presente lavoro è stato chiuso alla data del 27 gennaio 2012. Pertanto il materiale e le fonti citate devono riferirsi a quella data.

* Il Capitolo è frutto del lavoro comune dei due autori, ciò nondimeno la stesura dei parr. 2.4., 2.5., 3. e 3.1. è da attribuire a Claudia Pennacchietti e quella dei restanti paragrafi a Erik Longo.

volta all'analisi dei problemi rintracciati e allo sviluppo della suddetta tesi.

2. Cinque casi di inadempimento ambientale

Per osservare più da vicino le problematiche che riguardano l'Italia e le dinamiche dei rapporti tra organi nazionali e territoriali nell'attività di conformazione europea si porteranno ora ad esempio casi di difficoltà implementativa ed attuativa che hanno originato l'apertura di procedure di infrazione e talvolta anche l'accertamento di responsabilità dell'Italia da parte della Corte di giustizia¹. Sono stati selezionati i casi che hanno prodotto i maggiori problemi sia dal punto di vista del processo di adeguamento che vede coinvolti i soggetti interni all'ordinamento italiano (Stato, Regioni, Enti Locali) sia più in generale sotto il profilo della cattiva applicazione amministrativa della disciplina attuativa nazionale².

I casi esaminati riguardano cinque macro-settori delle politiche ambientali europee: i **rifiuti**, la tutela delle **acque**, la protezione della **fauna**, la qualità dell'**aria** e i controlli sul **rischio ambientale**.

2.1. Disciplina dei rifiuti

Durante gli ultimi dieci anni l'Italia ha subito numerose condanne da parte della Corte di giustizia a causa della cattiva implementazione della cd. "direttiva-quadro sui rifiuti" (75/442/CEE)³. Le condanne più rilevanti si sono registrate dal 2004 in poi⁴. Delle procedure aperte, la C-135/05 – in relazione

¹ Si fa riferimento alle sentenze cd. "di prima condanna" di cui all'art. 258 del TFUE (già art. 226 TCE) con cui la Corte di giustizia contesta l'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'Unione. Per una trattazione delle fasi di cui si compone la procedura d'infrazione, si rinvia al Capitolo 7, in questo Volume.

² Saranno dunque trascurate le ipotesi cd. omissive, ricomprendenti il mancato recepimento e la mancata notifica della misura di recepimento.

³ La direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. "Decreto Ronchi"). Per una trattazione dell'evoluzione della disciplina europea in materia di rifiuti si rimanda al Capitolo 3, par. 4.

⁴ La prima condanna è dell'ottobre del 2004 e riguarda l'inosservanza delle regole sulla quantità massima di rifiuti recuperabile senza autorizzazione e i

alla quale la CGE ha già emesso una sentenza di condanna dell'Italia⁵ – merita una particolare menzione per due motivi.

Il primo è che, diversamente dai casi precedenti, la Commissione ha agito in base ad un **approccio cd. orizzontale** esaminando con un unico procedimento la questione dello smaltimento dei rifiuti in tutto il territorio italiano. Si tratta, dunque, di una violazione grave e diffusa: le prove raccolte dalla Commissione sono state usate per evidenziare l'esistenza di numerose discariche abusive, siti di rifiuti abbandonati, depositi di rifiuti non autorizzati e siti non specificati, alcuni dei quali contenenti rifiuti pericolosi. Il secondo motivo, per cui vale la pena menzionare il caso, emerge dalla lettura della sentenza della Corte e riguarda il problema della **responsabilità per l'inadempimento**. La questione potrebbe essere così sintetizzata: in una situazione di generalizzato inadempimento da parte delle amministrazioni incaricate di dare attuazione ad una normativa di ricezione delle direttive europee la responsabilità dell'inadempimento stesso può essere ascritta solo a queste autorità, oppure occorre scrutinare anche la legislazione per comprendere se è già in essa che risiede l'origine dell'inadempimento amministrativo? Come si può capire si tratta di questione tutt'altro che lineare. Tuttavia sarebbe alquanto semplicistico limitarsi ad affermare che in un processo complesso la causa di un'efficienza sia da ricondurre ad un unico livello territoriale incaricato di dare attuazione alla disciplina ambientale. Nella sentenza la Corte chiarisce il problema indicando un approccio di fronte a prassi amministrative interne nelle quali si può rintracciare un problema più profondo legato al non corretto recepimento a livello normativo. Il ragionamento della Corte contiene tre passaggi fondamentali: *a)* il legislatore statale può decidere come disciplinare, nel proprio ordinamento, le misure e le competenze in attuazione di un dettato europeo, fermo il rispetto degli obiet-

criteri di classificazione degli stessi. Nel 2006 e nel 2007 sono intervenute altre due pronunce nelle quali la Corte di giustizia europea (di seguito CGE) condannava l'Italia per aver dispensato dalla procedura di valutazione di impatto ambientale un impianto di incenerimento (sito in Massafra, Taranto) e un progetto di inceneritore (la cd. "Terza via" dell'inceneritore della ASM Brescia Spa), nonché, per non aver comunicato, in quest'ultima vicenda, l'inizio dell'attività dell'inceneritore.

⁵ Sentenza 26 aprile 2007, Procedura d'infrazione 2003/2077, C-135/05 («Inadempimento di uno Stato – Gestione dei rifiuti – Direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE»).

tivi di quest'ultimo; *b*) la scelta di attribuire l'esecuzione al livello amministrativo fa sì che l'eventuale inattuazione sia senz'altro imputabile a quest'ultimo; *c*) tuttavia, ciò non significa che tale imputazione sia esclusiva, perché la "mancata conformità della situazione di fatto alla normativa dell'Unione" può svelare un vizio del legislatore nella scelta del mezzo, che nei termini della Corte si concretizza in un abuso della discrezionalità lasciatale dalla normativa europea⁶.

Un caso ulteriore ed esemplare nella trattazione del tema delle difficoltà attuative è senz'altro quello relativo alla "emergenza-rifiuti" nella Regione Campania⁷. Nella relativa procedura di infrazione si osservano quelle dinamiche di rapporti tra Commissione europea e Italia che spesso vedono contrapporsi al rigore della prima l'inefficacia di azione delle autorità della seconda, non sempre adempienti rispetto agli obblighi di armonizzazione previsti nelle direttive. Non è questa la sede per ricordare i dettagli della vicenda e per risalire alle cause o ai tentativi di risoluzione condotti dai governi che si sono succeduti, né per affrontare i problemi di una cattiva gestione amministrativa, cui si è cercato di dare risposta con la creazione di autorità straordinarie affidatarie di poteri eccezionali da esercitare in sostituzione dei poteri ordinari. Si riportano però alcune tappe fondamentali da cui possono trarsi considerazioni utili all'esame che si sta conducendo. Innanzitutto, occorre ricordare che la questione ha iniziato ad avere formale rilievo per l'Unione nella prima metà del 2007⁸, in concomitanza con la crisi nella raccolta dei rifiuti che ha trasformato le strade della città di Napoli in una grande discarica. In seguito a questi fatti la Commissione decise di inviare al Governo italiano, il 29 giugno 2007, una lettera di costituzione in mora, con la quale si contestava la violazione degli artt. 4 e 5 della Direttiva 2006/12/CE, e si chiedeva come lo Stato italiano avrebbe inteso risolvere il problema in

⁶ "Nondimeno, è pacifico che la persistenza di una tale situazione di fatto, in particolare quando comporta un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti, può rivelare che gli Stati membri hanno abusato del potere discrezionale che questa disposizione conferisce loro". Si tratta di un passo della sentenza in esame che la Corte a sua volta trae dalla sua precedente pronuncia detta «San Rocco» (9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 67).

⁷ Procedura 2007/2195, «Emergenza rifiuti in Campania», C-297/08.

⁸ Il problema invece è più remoto. La vicenda dei rifiuti nella città di Napoli risale almeno al 1994, anno in cui sono iniziati i primi commissariamenti.

modo da rispettare le norme della Direttiva⁹. Il nucleo delle contestazioni verteva sull'assenza di un'adeguata rete integrata di impianti di smaltimento dei rifiuti in Campania che potesse eliminare alla radice la situazione di continua emergenza. Nella lettera la Commissione europea concedeva un mese di tempo dalla ricezione per la presentazione di osservazioni. Dopo una non soddisfacente risposta del Governo italiano alla prima lettera, il 17 ottobre 2007 la Commissione decise di inviare al Governo italiano una seconda lettera di costituzione in mora (cd. lettera di messa in mora complementare), nella quale precisava i termini della contestazione della mancata applicazione degli artt. 3, 4, 5 e 7 della direttiva sui rifiuti 2006/12/CE, chiedeva di presentare osservazioni entro 60 giorni dalla ricezione e individuava nell'adozione di un nuovo Piano di gestione dei rifiuti per la Regione Campania la *condicio sine qua non* per l'instaurazione di un efficace sistema di raccolta, trattamento e smaltimento di rifiuti, indispensabile per la piena attuazione dell'art. 7 della direttiva. In assenza del superamento della grave situazione di emergenza e senza che la lettera di risposta del Governo italiano avesse sortito effetti, la Commissione inviava all'Italia, il 31 gennaio 2008, un parere motivato cui faceva seguito, alla luce dell'ennesima risposta dello Stato italiano considerata inadeguata dalla Commissione, la decisione di quest'ultima di deferire l'Italia alla Corte di giustizia per mancata osservanza delle norme citate della Direttiva del 2006. Al ricorso alla Corte (causa C-297/08) ha fatto seguito, in data 4 marzo 2010, la sentenza con la quale si è statuito che la Repubblica italiana, non avendo adottato per la Regione Campania tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12/CE relativi ai rifiuti. Nella pronuncia la Corte di giustizia ricorda pure che, ai fini della creazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti, gli

⁹ In particolare, nella lettera di messa in mora, la Commissione contestava l'inefficacia delle misure previste dal decreto-legge n. 61/2007 per la creazione di una rete integrata di raccolta e smaltimento dei rifiuti. La Commissione evidenziava che l'inadeguatezza era attestata dall'assenza della raccolta di rifiuti urbani e dallo smaltimento illegale anche nelle zone urbane.

Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nella scelta della base territoriale più adeguata per conseguire un'autosufficienza nazionale¹⁰. Ricordiamo che nonostante l'adempimento dell'inadempimento effettuato con la sentenza citata, nei mesi successivi la situazione non è migliorata, almeno nel verso indicato dalla Corte di giustizia¹¹.

Dalla ricostruzione della procedura d'infrazione sui rifiuti in Campania si possono trarre alcuni spunti utili, relativi tanto all'adempimento da parte dell'Italia della disciplina europea tanto all'attuazione della normativa nazionale in materia di rifiuti. Il primo spunto riguarda il contesto. Quanto accaduto con la Campania si inserisce, infatti, in un quadro generale che vede lo Stato italiano numerose volte inadempiente nei confronti della normativa europea sui rifiuti. La politica italiana – sia delle Regioni del Sud sia delle Regioni del Nord – su questo tema è ancora basata su meccanismi complessi e ambigui dal punto di vista delle indicazioni normative e dal punto di vista dell'assetto di compiti e **responsabilità tra livelli di governo, agenzie e organismi di gestione**. Il secondo spunto riguarda più in generale le **decisioni ambientali**. Oggi queste ultime sono governate principalmente da meccanismi di tipo regolativo che richiedono, nel vietare comportamenti dannosi e nell'incentivare pratiche virtuose, forti autorità regolative, dotate di capacità di *command and control* e di coniugare *expertise* tecnico-scientifiche ed esigenze di tipo economico-sociale. Ciò che manca nel caso dei rifiuti è invece un insieme di strategie regolative “composite e flessibili”, ben dosate con strumenti di mercato, controlli, si-

¹⁰ Aggiungono i giudici che, se uno Stato membro – nel caso di specie, l'Italia – “ha scelto di organizzare la copertura del suo territorio su base regionale, ogni regione deve allora assicurare il recupero e lo smaltimento dei suoi rifiuti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti sulla base del criterio di prossimità”. Si veda la sentenza del 4 marzo 2010, causa C-297/08.

¹¹ Come documentato dalla lettera inviata dal Commissario europeo all'Ambiente Janez Potočnik il 29 settembre 2011 “dopo più di un anno dalla sentenza lo Stato italiano non ha ancora dato attuazione a quanto statuito dalla Corte di giustizia”. Nel sanzionare nuovamente il comportamento dello Stato italiano, attraverso una nuova lettera di messa in mora fondata su un aggiornamento dei fatti in questione, la Commissione ha riconosciuto che “le autorità italiane hanno adottato vari provvedimenti diretti a migliorare il sistema di gestione dei rifiuti in Campania rispetto alla situazione del marzo 2008”, ma ha anche notato come le stesse “non abbiano ancora eseguito la sentenza della Corte di giustizia”.

stemi informativi e cognitivi, strumenti di educazione ambientale e sensibilizzazione a scelte e comportamenti alternativi.

2.2. *Tutela delle acque*

La disciplina europea in materia di acque è molto risalente: sin dagli anni Settanta si è avuta una proliferazione frenetica di direttive e decisioni. Nel 2000 molte di queste norme sono confluite in una direttiva-quadro del Parlamento europeo e del Consiglio¹², che contiene i termini principali dell'azione europea e la definizione dei suoi obiettivi. Tuttavia, tale intervento non ha eliminato la vigenza di disposizioni delle molteplici direttive settoriali che, nel corso di oltre un trentennio, si sono susseguite nella regolazione della materia. Tra queste, ve n'è una in particolare la cui attuazione ha incontrato negli anni forti resistenze sia in Italia che in altri Stati membri: si tratta della direttiva 91/271/CEE di disciplina del trattamento delle acque reflue urbane. Il processo di adeguamento a questa disciplina da parte dell'Italia è stato difficoltoso e tardivo, tanto da dar luogo, sin dagli anni Novanta, all'attivazione di numerosi casi di infrazione. Questa tendenza negativa ha continuato a sussistere anche dopo il recepimento intervenuto con il d. lgs. 152/1999¹³.

Ad oggi sono aperte nei confronti dell'Italia due procedure per violazione della disciplina sul trattamento delle acque reflue: le nn. 2009/2034 e 2004/2034¹⁴. In particolare, per quest'ultima, in data 5 maggio 2010, la Commissione europea ha

¹² Direttiva 2000/60/E, in materia di acque, 23 ottobre 2000. Per una trattazione approfondita della normativa in materia di acque, si rinvia al Capitolo 3, par. 3., in questo Volume.

¹³ Recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", come risultante dalle disposizioni correttive ed integrative di cui al d. lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

¹⁴ A queste si aggiungono altre procedure di infrazione già avviate e concluse contro l'Italia per violazione del diritto dell'UE in relazione a singole opere pubbliche. Ne sono un esempio due cause che hanno condotto alla sentenza di prima condanna: una per mancata realizzazione di un impianto per il trattamento reflui della provincia di Varese (Sentenza C-293/05), l'altra per la contaminazione del fiume Olona a causa del mancato trattamento delle acque reflue (procedura 2000/5152, Sentenza C-293/05).

comunicato la decisione di deferire l'Italia alla Corte di giustizia europea per la non conformità di alcuni "agglomerati" agli obblighi previsti dalla Direttiva 91/271/CEE¹⁵. Entrambe le procedure manifestano l'esistenza di importanti disfunzioni nella fase di attuazione della normativa europea. I motivi per cui il meccanismo creato in Italia per dare attuazione alla Direttiva – prima con il d. lgs. 152/1999 e poi con il d.lgs. 152/2006 – non ha prodotto buoni risultati sono essenzialmente due. Innanzitutto, pur essendo state attuate, le norme della direttiva 91/271/CEE sono rimaste a lungo sulla carta¹⁶. Il secondo vizio si colloca, invece, nella fase di esecuzione della disciplina, soprattutto nella definizione delle procedure e dei meccanismi decisionali. Nel settore idrico, più che in ogni altro, si percepisce una chiara ambiguità di fondo della normativa: se, da un lato, le norme del Codice ambientale attraggono fortemente al centro (Ministero dell'ambiente e Consiglio dei ministri) tutte le decisioni più importanti, come la classificazione delle aree e la elaborazione dei piani di bacino; dall'altra, tali norme affidano alle autorità di bacino la gestione degli ambiti e le decisioni di livello più operativo, lasciando poi alle regioni solo alcuni aspetti marginali relativi alla definizione dei piani stessi.

Dall'esame di questi casi si possono trarre due tipi di considerazioni. Il primo tipo di considerazioni è di ordine generale, il secondo è di ordine più particolare.

Sulle prime. In molti casi **l'inattuazione normativa va di pari passo con l'ambiguità delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali**. Il miglior modo per risolvere questo problema è certamente quello di passare da una considerazione frammentaria dei diversi interessi ad una gestione veramente integrata ed armonica delle politiche idriche. È soprattutto quando si ha a che fare con la prospettiva della disciplina europea che le questioni classiche delle competenze tra Stato e Regioni assumono un valore diverso, non più necessariamente orientato alla conflittualità ma all'**integrazione delle responsabilità**. Gli o-

¹⁵ Ha fatto seguito il parere motivato (inviato in data 19 maggio 2011), in cui la Commissione ha affermato che la Repubblica italiana ha posto in essere una "violazione sistematica e persistente" delle disposizioni della direttiva sopraccitata, i cui obblighi avevano come limite temporale per l'adeguamento la data del 31 dicembre 1998.

¹⁶ Lo dimostra il fatto che per molto tempo lo Stato italiano non ha inviato i dati relativi al monitoraggio delle acque reflue, e quando lo ha fatto, è stato solo sotto la spinta di una procedura di infrazione.

biettivi perseguiti dalla politica europea quali la riduzione del rischio di inquinamento accidentale dei bacini destinati alla cattura di acque e all'approvvigionamento idrico, il periodico aggiornamento delle informazioni circa gli adempimenti richiesti ai soggetti privati e pubblici in materia di utilizzazione, produzione e scarico di sostanze inquinanti e pericolose, sono occasioni in cui il ruolo degli enti territoriali deve tendere necessariamente al **coordinamento** e all'**armonia** in vista dell'obiettivo di prevenzione di eventi catastrofici.

Sulle seconde. Dal quadro delle infrazioni in materia di rispetto della disciplina sulle acque reflue emerge un ulteriore fattore caratterizzante la problematica dell'attuazione del diritto europeo: in Italia, come in molti altri Stati membri è frequente che si crei una situazione di inadempimento non perché non si dà trasposizione alle direttive europee, ma perché **si omette di comunicare alla Commissione le misure nazionali di esecuzione delle direttive** stesse; dopodiché, laddove l'esecuzione abbia luogo, sovente i provvedimenti adottati risultano anche poco idonei a trasporre efficacemente i dettami stabiliti e a perseguire validamente gli obiettivi ambientali voluti dal legislatore europeo.

2.3. Protezione della fauna

Nella materia della protezione della fauna il settore di più problematica attuazione è sicuramente quello della cd. "caccia in deroga"¹⁷. Su questo tema la legislazione italiana è stata più volte oggetto di procedure di infrazione. Tra tutte si segnala l'infrazione n. 2006/2131, relativa alla non corretta applicazione della disciplina contenuta nella direttiva 79/409/CEE sulla "Conservazione degli uccelli selvatici"¹⁸. Questa procedura riguarda la disciplina sulla caccia di un ampio numero di Regioni italiane e su di essa ¹⁹ è intervenuta sentenza resa il 15 luglio

¹⁷ Quando si parla di "caccia in deroga", si intende far riferimento all'inclusione di una specie non cacciabile nell'elenco di quelle cacciabili, così derogando al suo *status* di specie protetta.

¹⁸ Per una trattazione approfondita della normativa in materia di caccia, si rinvia al Capitolo 3, parr. 5 ss.

¹⁹ Nella lettera al Governo italiano che accompagna la decisione della Commissione di aprire la procedura di infrazione n. 2006/2131 si legge che la de-

2010 (causa C-573/08) con cui la Corte di giustizia condanna l'Italia per la non completa conformità delle norme interne rispetto alla Direttiva 79/409/CEE. La direttiva menzionata, concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi al fine di assicurarne la protezione, la gestione, la regolazione e disciplinarne lo sfruttamento, detta agli artt. 5, 6, 7 e 8 prescrizioni rigorose e puntuali in materia di prelievo venatorio. A tale stringente regime vincolistico gli Stati membri possono derogare, in base a quanto stabilito nell'art. 9 della Direttiva, solo ed esclusivamente nel caso in cui non sussistano altre soluzioni soddisfacenti e per le ragioni tassativamente indicate. Nell'individuare con chiarezza lo spazio entro cui la regolazione interna può spingersi nella definizione delle eccezioni, gli articoli sopra citati prevedono che le deroghe debbano in ogni caso menzionare tutti gli elementi atti a dimostrare la loro natura eccezionale. Inoltre, la direttiva prevede l'invio da parte di ogni singolo Stato alla Commissione di una relazione annuale sull'applicazione delle deroghe, così che sia possibile valutare quando queste ultime siano non conformi al diritto europeo. In Italia, l'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE è stato recepito dalla legge 221/2002²⁰. Tale legge funziona da disciplina "quadro", in quanto definisce solo gli elementi generali della vicenda lasciando alle Regioni la responsabilità di applicare le deroghe. Ciò comporta la presenza, in questo settore, di un'ulteriore normativa, di rango regionale, che individua le regole in base alle quali le deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva possono essere autorizzate²¹.

Nella procedura menzionata (come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa C-573/08) la Commissione ha censurato quattro aspetti della legislazione regionale. In primo luogo, la mancata indicazione dei motivi che legittimano la deroga da parte delle Regioni in base all'art. 9.

nuncia si riferisce ad una "diffusa e generalizzata cattiva applicazione dell'art. 9 della direttiva".

²⁰ Quest'ultima ha aggiunto l'articolo 19-*bis* alla legge 157/92 sulla disciplina della caccia.

²¹ In particolare, per le deroghe di cui alla lettera *c*), paragrafo 1 dell'articolo 9 della direttiva, esiste nell'ordinamento italiano un meccanismo in base al quale ogni anno, su indicazione dell'INFS (Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica), al fine di assicurare il rispetto del limite della "piccola quantità" posto dalla direttiva, viene definita la piccola quantità massima di singole specie prelevabile a livello nazionale e regionale.

Secondo la Commissione le leggi regionali menzionano in modo generico l'obiettivo di prevenzione di danni alle colture (art. 9, par. 1, lett. a)) senza indicare le ragioni per cui il provvedimento di deroga è riconducibile a tale scopo e dunque, senza spiegare il nesso causale tra l'esigenza di prevenzione e l'abbattimento di una determinata specie di uccelli. In secondo luogo, nella legislazione difetta l'uso delle evidenze scientifiche prodotte dagli enti autorizzati dalla legislazione statale. Sulla base della legge quadro, infatti, all'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) spetta il compito di stabilire per ogni specie il contingente massimo abbattibile per ogni Regione. Tale procedura serve per dare attuazione al sistema che individua la cd. "piccola quantità" su scala nazionale. L'atto dell'INFS non definisce il quantitativo cacciabile, ma solo il massimo di capi che possono essere abbattuti. Dunque, sulla base di questa procedura non è corretto utilizzare la decisione dell'INFS – come invece fanno molte delle Regioni italiane – per stabilire il *quantum* della deroga. Il terzo aspetto costituisce un vizio rilevante nella fase di adempimento e riguarda il carattere generale e astratto delle norme con cui vengono individuate le specie cacciabili in base alla deroga la quale, in quanto previsione eccezionale, dovrebbe avere un valore contingente. Salvo quelle leggi che stabiliscono una deroga valevole solo per una stagione venatoria, la Commissione non considera conformi alla direttiva del 1979 le leggi regionali che contengono l'indicazione esplicita delle specie che potranno essere oggetto della deroga in base all'articolo 9, poiché identificano già in maniera generale e astratta e senza limiti di tempo le specie oggetto della deroga, così deviando dall'intento della direttiva di concepire la deroga stessa come una misura eccezionale di natura "provvedimentale", che viene adottata in base ad una precisa e puntuale analisi dei presupposti e delle condizioni di fatto stabilite dall'articolo. Come a dire che la normativa di recepimento delle condizioni di adozione delle deroghe deve disciplinare le modalità, le procedure e le attribuzioni delle autorità competenti ma non può identificare a priori l'oggetto delle deroghe, poiché questo è il risultato dell'analisi di una situazione di fatto che varia di volta in volta²². Ancora più decisivo è il quarto rilievo mosso dalla

²² Ha ragione, dunque, la Commissione nel rilevare che "la previsione delle specie oggetto della deroga già nelle disposizioni della legge si colloca al di fuori dell'obiettivo della deroga, come indicato dalla direttiva, in quanto costi-

Commissione, relativo al fatto che l'elencazione delle specie cacciabili in deroga nell'allegato delle leggi regionali potrebbe essere considerato non contrario alla direttiva solo se la legge stessa ne prevedesse una reale revisione annuale, in base all'effettivo riscontro dei presupposti e delle condizioni descritte all'articolo 9 della direttiva. Questa notazione è di notevole importanza. La violazione del diritto UE messa in opera dalle autorità italiane deriva precisamente dalla **mancanza di una corretta armonizzazione delle regole interne**. Per giunta si tratta – come ha scritto la Commissione europea stessa – di una “violazione costante” che produce una “conseguenza strutturale e persistente nel sistema italiano di recepimento e attuazione”. Tale rilievo si collega ad un altro aspetto di non poco momento nell'ottica dei processi di attuazione del diritto europeo, quello cioè che ad essere poco in armonia con le norme previste dalla Direttiva del 1979 è in realtà tutta la **procedura legislativa prevista in Italia per la caccia in deroga**, e in special modo quella parte che riguarda il controllo da parte dello Stato delle deroghe regionali. L'art. 19-*bis* della legge del 1992, introdotto dalla legge quadro 221/2002, infatti, prevede una procedura articolata con numerosi passaggi decisionali, i quali nei fatti rendono il controllo statale del tutto inefficace, pervenendo di solito nel momento in cui le deroghe previste dalle leggi regionali hanno esaurito il loro effetto.

Le deroghe delle leggi regionali rendono, dunque, inefficace il controllo di legittimità previsto dalla legge statale, dando vita ad un “regime semi-permanente di caccia di uccelli rispetto ai quali la caccia è vietata”. Tutto il sistema risulta profondamente in contrasto con l'art. 9, il quale prevede un “potere di deroga”, esercitabile in via eccezionale, non per autorizzare un meccanismo regolare di caccia a uccelli protetti, ma per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici in vista della tutela dei fini di interesse generale stabiliti dall'art. 9, par. 1, della Direttiva 79/409/CEE.

tuisce una autorizzazione all'esercizio regolare della caccia a specie di uccelli protette (non cacciabili) ai sensi della direttiva. Cfr. Parere motivato indirizzato alla Repubblica italiana a titolo dell'[allora] articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea per violazione degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 e 18 della direttiva 79/409/CEE.

2.4. Tutela dell'aria

Sotto il controllo vigile della Commissione europea vi è anche la normativa sulla qualità dell'aria, a sua volta articolata in diversi settori, tra cui la disciplina sull'inquinamento prodotto da veicoli a motore e la disciplina sulle emissioni prodotte da impianti industriali e da impianti di incenerimento di rifiuti urbani²³. L'obiettivo comune è quello di stabilire norme di qualità, valori-limite, valori-guida e soglie d'allarme relative all'emissione di singoli fattori inquinanti nell'atmosfera al fine di **ridurre**, o almeno circoscrivere, **gli effetti negativi sull'ambiente** ed in particolare sull'atmosfera, nonché di **garantire il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri**, così **scongiurando condizioni di concorrenza ineguali e malfunzionamenti del mercato**.

A questo complesso quadro normativo si affianca un altro settore su cui è intervenuta la disciplina europea: la materia dei valori-soglia per le particelle pericolose trasportate nell'aria identificate dalla sigla PM10²⁴. In relazione a questa materia si intende esaminare una procedura d'infrazione che coinvolge lo Stato italiano: si tratta della procedura n. 2008/2194 – culminata in un ricorso alla Corte di giustizia (causa C-68/11) – con cui si contesta il mancato rispetto delle norme sulla qualità dell'aria fissate dall'UE relativamente agli anni 2005, 2006 e 2007 (in 55 zone ubicate in quindici Regioni e Province autonome). Come già detto, a livello europeo la disciplina ha previsto, tra le altre, che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per garantire che le concentrazioni di particelle PM10 nell'aria non superino i valori-soglia indicati negli allegati alla direttiva stessa e inviino ogni anno un report dettagliato sullo stato di attuazione delle norme europee. La Direttiva 2008/50/CE ha poi introdotto una misura di favore nei confronti degli Stati i quali,

²³ Si ricordano, senza pretesa di esaustività, le Direttive nn. 70/156/CEE, 70/220/CEE, 72/306/CEE (e ss. modifiche). Per quanto concerne la disciplina sulle emissioni prodotte dagli impianti industriali e di incenerimento, si vedano la direttiva 84/360/CEE e la più recente 2004/76/CE. Per un approfondimento sulla normativa europea in materia di aria, si rinvia al par. 2 del Capitolo 3, in questo Volume.

²⁴ Le Direttive di riferimento sono la n. 96/62/CE, del 27 settembre 1996, e la n. 99/30/CE, del 22 aprile 1999, cui ha fatto seguito la Direttiva n. 2008/50/CE contenente norme sulla "qualità dell'ambiente e per un'aria più pulita in Europa". Cfr. il Capitolo 3, cit.

per determinate circostanze, possono chiedere una proroga limitata per conseguire i valori-limite di PM10 stabiliti²⁵.

La concomitanza tra una procedura di infrazione ed una richiesta di proroga è un fatto eccezionale sul quale vale la pena riflettere partendo dalla ricostruzione dei fatti che compongono la vicenda. Durante la verifica dei livelli di inquinamento da PM10 la Commissione aveva rilevato che in molte parti d'Italia erano state superate le soglie stabilite dalla direttiva del 1999²⁶ e aveva chiesto informazioni in merito alle misure di attuazione già adottate o previste per conformarvisi e per rispettare le condizioni per un'eventuale estensione del periodo di adeguamento in base all'adottanda direttiva (2008/50/CE). A seguito dei riscontri formali, la Commissione inviava all'Italia una lettera per avvertirla che entro la seconda decade del 2008 avrebbe avviato una procedura d'infrazione. Sollecitato dall'arrivo di una lettera di messa in mora, il Ministero dell'Ambiente avviava l'attività di coordinamento di tutte le regioni e forniva le informazioni relative a quelle zone e a quegli agglomerati particolarmente preoccupanti, soprattutto per le condizioni orografiche e meteo-climatiche. Sebbene le comunicazioni inviate dal Ministero avessero mostrato i progressi fatti nella riduzione dei valori di PM10 in molte zone, in difetto di una formale richiesta di deroga, la Commissione procedeva all'invio di una lettera di messa in mora (29 gennaio 2009) con cui si contestava la violazione dell'art. 5 della Direttiva 1999/30/CE. A dire il vero, una lettera raccomandata di richiesta di deroga *ex art. 22* era stata inviata proprio in quei giorni dallo Stato italiano²⁷; la Commissione aveva però ritenuto questa notifica incompleta per due ragioni: la prima atteneva al fatto che non era stato inviato un programma di attuazione del "Documento di pianificazione nazionale" che la stessa richiesta di deroga menzionava; la seconda, riguardava la circostanza della mancanza di una

²⁵ L'Italia ha chiesto formalmente, per ben due volte, alla Commissione di accedere a tale regime di proroga per alcune specifiche zone. La Commissione ha risposto con due decisioni con le quali accoglie solo parzialmente le richieste effettuate dallo Stato italiano. Vedi le Decisioni C(2009)7390 e C(2010)490.

²⁶ Contestualmente all'Italia, altri 9 Paesi dell'UE sono stati raggiunti da una diffida per violazione delle soglie di PM10. Fonte: sito "Rapid" della Commissione (IP/09/174, 29 gennaio 2009).

²⁷ Dato riscontrato nella Comunicazione della Commissione C(2009)7390 (primo considerando).

domanda di deroga per alcune Regioni (Campania, Puglia e Sicilia) in cui erano collocate aree nelle quali, pur essendosi registrato il superamento delle soglie, non era stata predisposta la relativa normativa²⁸. Come si è detto, la Commissione ha risposto alle richieste provenienti dall'Italia di ottenere una deroga per il rispetto dei valori soglia, con due decisioni del settembre 2009 e del febbraio 2010. L'autorizzazione è stata concessa solo per alcune zone e fino al giugno 2011. Le due decisioni della Commissione contengono indicazioni molto precise sulle ragioni complessive che hanno portato a dare un parere solo parzialmente positivo. Si può immaginare che i rilievi negativi rispetto alle richieste italiane avrebbero potuto essere preveduti, soprattutto alla luce della obiettiva difficoltà dello Stato italiano di rientrare nei valori-soglia di PM10 stabiliti dalla direttiva del 1999, nonché per le peculiari condizioni orografiche dei luoghi interessati e per la evidente rigidità mostrata dalla Commissione nell'applicazione della disciplina in materia di tutela dell'aria. Vi è però un altro dato di notevole importanza: anche in questo caso, infatti, la decisione dell'UE è dipesa molto dalla **scarsità dei dati forniti dall'Italia**, in quanto la loro oggettiva mancanza, se da una parte **ha consentito di dimostrare che l'Italia aveva superato i valori**, dall'altra **non ha permesso di identificare la causa del superamento degli stessi**²⁹.

Dopo l'invio di questi atti, il 5 maggio 2010, la Commissione ha trasmesso all'Italia un "parere motivato" in cui si rinnovava la contestazione della violazione delle norme europee nei termini già menzionati e si accertava la mancanza di un pacchetto nazionale di misure legislative e regolamentari che aiutassero nel difficile compito di ridurre non solo la quantità di PM10, ma anche i fattori inquinanti. Sebbene il Ministero dell'Ambiente avesse contezza di quanto indicato, come emerge dalla lettera di risposta alla Commissione (5 luglio 2010), lo Stato italiano, nel tempo concesso dal parere, non ha dato conto dell'adozione di un pacchetto di misure in tal senso. Per questa

²⁸ Per queste regioni la richiesta di deroga sarà comunicata alla Commissione in data 5 maggio 2009.

²⁹ Inoltre, le misure indicate nei piani inviati dallo Stato italiano non hanno mostrato in maniera chiara come le previsioni europee sarebbero state soddisfatte al termine del periodo di proroga.

ragione nel novembre 2010 la Commissione ha deferito l'Italia alla CGE³⁰.

2.5. *Rischi ambientali*

La materia del controllo del rischio ambientale è stata oggetto di numerosi interventi a livello di Unione che vedono affiancarsi alla disciplina della valutazione di impatto ambientale (cd. VIA), provvedimenti inerenti la valutazione ambientale strategica (cd. VAS). In ambito europeo queste forme di controllo sono disciplinate rispettivamente nella Direttiva 85/337/CEE e nella Direttiva 2001/42/CE³¹. Quest'ultima in particolare, ha dovuto attendere molto tempo prima di essere attuata in quasi la metà degli Stati membri, tanto che la Commissione nel 2005 aveva avviato una procedura di infrazione per tutti i Paesi inadempienti tra cui anche l'Italia³², la quale ha proceduto al recepimento nella seconda parte del d. lgs. 152/2006 (Testo unico ambiente), entrato in vigore nel luglio del 2007.

Concentrando l'attenzione sulla disciplina del modello di verifica del rischio ambientale VAS, e procedendo nella linea che si è voluto dare a questa analisi settoriale, si può portare ad esempio delle difficoltà di implementazione e attuazione una vicenda che ha visto coinvolta l'Italia e che ha condotto all'apertura della procedura n. 2209/2235, in seno alla quale la Commissione ha contestato all'Italia di essere venuta meno agli obblighi indicati dagli artt. 7, 8 e 9, par. 1, della direttiva VAS, per non aver definito nell'art. 32 del d. lgs. 152/2006 opportune norme in merito alle consultazioni transfrontaliere e per aver mal trasposto negli artt. 15 e 16 dello stesso le norme dell'art. 8 della Direttiva che regolano la valutazione del rapporto ambientale, gli esiti della consultazione e la decisione sui piani e programmi sottoposti a valutazione. Malgrado la procedura avesse evidenziato un problema di non corretta applicazione, **lo Stato italiano è riuscito a risolvere la questione attraverso la via**

³⁰ Il ricorso è stato notificato il 3 marzo 2011, causa C-68/11. Al momento non esiste ancora una decisione della Corte.

³¹ Per una disamina più approfondita della normativa dell'Unione in materia, si rinvia al capitolo 3, par. 6.

³² La Corte di giustizia ha condannato l'Italia l'8 novembre 2007 (sentenza nella causa C-40/07).

legislativa semplicemente modificando gli artt. 15 e 32 del TU ambiente.

Con riguardo all'articolo 15 si è chiarito che se c'è un contrasto tra piano o programma e parere motivato VAS, il primo va modificato per renderlo compatibile col secondo; mentre con riguardo all'articolo 32 la modifica legislativa ha prescritto l'obbligo della partecipazione degli Stati interessati alla procedura di individuazione di piani, programmi o progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato. Inoltre, è stato aggiunto l'art. 32-*bis*, il quale reca obblighi di comunicazione nel caso in cui il funzionamento di un impianto possa avere effetti negativi e significativi sull'ambiente di un altro Stato. Questa vicenda mostra chiaramente come talvolta i rilievi mossi dalla Commissione vengono, nei tempi necessari, presi in considerazione dalle competenti autorità statali. Nel caso di specie, pur essendo solo il frutto di un provvedimento legislativo – e quindi, ancora da verificare nella pratica amministrativa – le modifiche al TU ambiente disposte dall'art. 128/2010 sono evidentemente l'effetto del recepimento delle preoccupazioni provenienti dalle istituzioni europee. La riprova di quanto si sta affermando si trova nel fatto che ad essere riviste dal Governo italiano non sono solo le singole norme su cui si era soffermata la Commissione ma anche ulteriori norme che formano il quadro complessivo della VAS. Si può dunque affermare che l'intervento normativo non ha di certo costituito un mero adempimento "formale", usato per inserire nell'ordinamento una norma erroneamente non prevista, ma ha rappresentato dimostrazione dell'**idoneità della procedura di infrazione ad operare come strumento di stimolo per un miglioramento complessivo della normativa nazionale.**

3. Analisi

Nei casi esaminati si possono rintracciare delle costanti che si sostanziano per lo più in vizi comportamentali, procedurali o strutturali che incidono negativamente su un corretto recepimento e su una conforme attuazione degli obblighi dell'Unione. Per accennare ad alcuni di questi – così fornendo alcune delle possibili chiavi di lettura delle vicende selezionate – si può innanzitutto evidenziare la stretta correlazione tra tendenza dei legislatori nazionali e regionali ad una insufficiente analisi dei

termini delle richieste europee di “armonizzazione” e incompleta o difforme risposta alle stesse. Non solo, ma alle disfunzioni a livello legislativo si aggiunge lo scarso grado di conoscenze dei meccanismi attuativi, di consapevolezza e spesso di incapacità strutturale proprio delle amministrazioni locali e nazionali. Inoltre, un’evidente ripercussione negativa sullo svolgimento corretto e puntuale – e dunque incontestabile – del processo di adeguamento alle richieste dell’Unione da parte dell’Italia ha anche la presenza in seno a quest’ultima di un sistema di politiche di armonizzazione e di procedure di applicazione, che si è dimostrato – almeno sinora – inadeguato a far fronte agli obblighi che derivano all’Italia dall’appartenenza all’Unione³³. Infine, come risulta più chiaro nella disamina dei casi, le problematiche suddette spesso non intervengono isolatamente in una stessa vicenda, ma si intrecciano e si sommano a creare un sistema complesso di disfunzioni e di responsabilità.

3.1. Le ragioni dell’inadempimento ambientale

Quali sono le ragioni che spiegano un così grande *deficit*³⁴ nell’attuazione della disciplina ambientale europea?

Normalmente per rispondere a questa domanda sono usate due argomentazioni. Con la prima si afferma che la causa delle difficoltà attuative deve essere rintracciata nella **eterogeneità dello spazio entro cui l’implementazione è chiamata a realizzarsi**: non solo le direttive europee nascono in una sede evidentemente molto distante rispetto a quella su cui effettivamente andranno ad incidere; ma anche le politiche da cui originano non tengono in debito conto la grande differenza che intercorre tra le tradizioni amministrative dei diversi Paesi. Si potrebbe affermare, dunque, che spesso le scelte politiche europee e le cor-

³³ Per una disamina completa degli strumenti predisposti e dei soggetti deputati all’attività di conformazione nell’ordinamento italiano si veda il Capitolo 6.

³⁴ Dai Report annuali sull’applicazione del diritto europeo, pubblicati dalla Commissione, risulta che le procedure d’infrazione contro gli Stati membri, pur non aumentando considerevolmente, si attestano su un numero ancora alto rispetto a quanto dovrebbe essere ragionevolmente concepibile. L’ultimo Report è del 2008. EUROPEAN COMMISSION, *Handbook on the implementation of EC environmental legislation*, 2008.

(<http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/handbook.htm>).

rispondenti traduzioni in normativa portano in sé il germe dell'inattuazione.

Con la seconda argomentazione si sottolinea, invece, che il suddetto *deficit* è legato alle caratteristiche istituzionali del **sistema politico europeo**, capace di creare di per sé una radicale patologia di non attuazione. L'architettura istituzionale europea per molto tempo ha favorito una chiara separazione tra il momento di formazione delle politiche e il momento della loro realizzazione concreta. Ciò ha costretto spesso le istituzioni europee a formulare norme ambiziose che all'atto pratico riversano sugli Stati membri un grande onere attuativo. La ragione di tale difficoltà è ben spiegabile attraverso le categorie più elementari della scienza giuridica: il diritto europeo rimane un diritto di ordinamento esterno che deve essere prima recepito, secondo le regole costituzionali interne, e poi attuato a livello amministrativo.

Le due suddette problematiche caratterizzano tutti i settori di politiche, nei quali indifferentemente si confrontano, da una parte, la **dimensione globale dei problemi** con la **destinazione locale della loro attuazione** e, dall'altra, l'**origine unitaria delle politiche** (Brussel e istituzioni europee) e l'**eterogeneità dei soggetti esecutori finali** (Stati membri, Amministrazioni territoriali e altri soggetti pubblici e privati interessati).

Evidentemente a queste ragioni si aggiungono altri profili di criticità più specifici del settore di politica in esame. L'ambiente è infatti al medesimo tempo: 1) un punto di convergenza di una pluralità di interessi spesso in contrasto tra loro; 2) un ambito privilegiato per una normazione di natura tecnica; 3) una materia su cui più soggetti decisori condividono la competenza; 4) un campo in cui si ha a che fare con emergenze continue. Tale ricchezza di criticità, tutte in un punto, genera ovviamente una serie di questioni che non hanno facile soluzione. Proviamo ad approfondire i quattro aspetti sollevati.

Sul *primo* profilo. A livello europeo si è cercato di dare una risposta alle questioni relative alla **intersectorialità** dell'ambiente attraverso la creazione di corpi amministrativi specializzati, le cd. Agenzie Ambientali (istituite anche a livello nazionale e locale³⁵), le quali operano al fine di valutare la fattibilità e

³⁵ Si riportano le sigle identificative delle cd. reti ambientali operanti dal livello europeo a quello italiano provinciale: le reti EPA, EIONET, IMPEL a livello

l'impatto delle normative ambientali sugli interessi insiti nella sede ultima di destinazione. Il sistema-Agenzie avrebbe dovuto servire come sede per proceduralizzare e dunque prevenire gli "scontri" tra i diversi portatori di interesse che si misurano nel campo delle decisioni ambientali. Le Agenzie, infatti, anche quando sono capillarmente presenti, non riescono quasi mai a prevedere e quindi prevenire gli ostacoli di natura territoriale, sociale, economico-produttiva che possono frapporsi nel lungo percorso dell'adempimento. Si tratta essenzialmente di quegli ostacoli che derivano dalla convergenza, nella materia ambientale, di una pluralità di interessi spesso di difficile composizione e coinvolgenti ogni livello del processo di attuazione. Se per esempio si risale alla fase di formazione degli atti europei, si osserva come il Parlamento si faccia ente esponenziale dell'interesse diffuso alla tutela dell'ambiente, mentre il Consiglio operi come portatore degli interessi economici delle *lobbies* produttrici³⁶.

Sul *secondo* profilo. La normativa ambientale è intrinsecamente una **disciplina tecnica**. La caratteristica è nota a tutti i livelli. Il TFUE, all'art. 191, par. 3, (*ex art.* 174, par. 3, TCE) pone, tra i presupposti della normazione in materia ambientale, l'acquisizione e la conoscenza dei dati scientifici e tecnici disponibili. Le stesse regole di prevenzione e di precauzione, che sono principi fondamentali del diritto dell'ambiente europeo, presuppongono, in modo pregnante, l'acquisizione, la conoscenza dei dati e l'elaborazione scientifica e tecnica degli stessi. L'istruttoria che presiede alla formazione di una norma tecnica deve essere rigorosa e affidata ad organi di competenza specialistica e deve predisporre meccanismi che consentano un rapido adeguamento delle norme al progresso delle conoscenze scienti-

lo europeo, l'ISPRA a livello nazionale, le Agenzie ARPA e APPA a livello rispettivamente regionale e locale.

³⁶ Anche tralasciando lo «scontro apicale» e guardando alla realtà regionale e locale, si osserverà che, anche in questa sede, non sono più pacifiche le relazioni che possono coinvolgere vari soggetti: dalla comunità locale ostile a progetti dell'amministrazione ritenuti pregiudizievoli per il territorio, e spesso per la qualità della vita, alla associazione ambientalista che tenta il blocco di azioni ritenute nocive; dalla comunità scientifica che afferma l'idoneità di una data area per la costruzione di una nuova discarica, ai comitati di cittadini che ne bloccano le operazioni; dagli europarlamentari europei che incontrano le popolazioni toccate dagli interventi, alle *lobbies* economiche che disseminano sedi di rappresentanza dei propri interessi intorno ai «palazzi del potere» a Bruxelles.

fiche e tecniche³⁷. Per realizzare questo obiettivo nel miglior modo possibile, occorre una chiara ripartizione di competenze in merito alle scelte politiche sottese alla normazione tecnica, una efficiente rete di “esperti” e strutture, come anche la possibilità concreta di trovare nelle amministrazioni destinatarie degli interventi tecnici interlocutori attivi e capaci. Si pensi ai problemi che abbiamo riscontrato nel caso della caccia o della VAS.

Sul *terzo* profilo. La **distribuzione delle competenze ambientali** non è semplice. In questo settore si registrano due spinte contrapposte. Da un lato, l’obiettivo di dare potere alle comunità locali che esprimono il bisogno di chi vive a stretto contatto con l’ambiente circostante, dall’altra, la necessità di mantenere gran parte del potere decisionale sui livelli più alti, dove fenomeni di più ampia portata sono meglio regolati. Ognuna di queste spinte produce evidentemente molti problemi. Basti qui ricordare che ad un dettato normativo costituzionale improntato ad una perlomeno apparente rigidità di ripartizione dei poteri non fa riscontro una altrettanto definita distribuzione di funzioni tra i soggetti coinvolti. Lo dimostrano le molteplici sentenze della Corte costituzionale intervenute negli anni in merito al conflitto Stato-Regioni, nonché le interpretazioni che nel tempo si sono succedute sulla definizione della stessa nozione costituzionale di “materia” ed in particolare di “materia-ambiente”³⁸.

Infine, il *quarto* profilo. Tra i principali elementi di problematicità dell’adempimento ambientale vi è quello che si può definire il “lato oscuro” della *compliance* europea. Spesso si rileva che, **a fronte delle problematiche ambientali le consuete modalità di funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative tendono ad entrare in crisi** [Manfredi-Nespor 2010]. Alcune vicende della storia politica italiana degli ultimi venti anni sembrano convalidare a pieno questa tesi. Basti ricordare che in cima alla lista dei settori più critici in materia ambientale vi è la gestione dei rifiuti. Episodi come quelli che hanno visto coinvolta la Regione Campania o la Regione Lazio e, più in generale, la realizzazione di interventi ritenuti

³⁷ Corte Cost. sentenza n. 31 del 2001; Corte Cost., sentenza n. 282 del 2002.

³⁸ Si vedano gli artt. 117 e 118 della Costituzione e la sentenza 407/2002 della Corte costituzionale, nonché le pronunce della Corte successive all’entrata in vigore del cd. Codice dell’ambiente (d.lgs. 152/2006) e, in particolare, le sent. nn. 367 e 378 del 2007 e la sent. n. 225 del 2009.

potenzialmente lesivi per l'ambiente o la salute umana hanno suscitato da parte di ampi settori delle comunità locali avversioni e proteste che hanno paralizzato per diverso tempo – o addirittura impedito – l'attuazione di scelte degli organi rappresentativi spesso derivanti, a loro volta, da decisioni di livello europeo. Perciò, se da una parte adempiere è senz'altro un obbligo delle istituzioni nazionali che deriva loro dall'appartenenza ai processi di *compliance* europei, dall'altra gli organi interni deputati all'adempimento si devono inevitabilmente confrontare con contingenze proprie della dimensione locale destinataria ultima degli effetti concreti della normativa europea.

3.2. I maggiori ostacoli alla soluzione dell'inadempimento

Il raggiungimento di una maggiore efficienza nell'attuazione europea, che coinvolga tutti i livelli di governo dall'europeo al nazionale, dal regionale al locale sulla base del principio di armonizzazione deve scontrarsi con due problemi. Il primo riguarda il momento di definizione del percorso d'implementazione della normativa. Il secondo riguarda la condivisione delle responsabilità tra i livelli di governo incaricati di dare esecuzione alle regole poste.

Sul *primo* ostacolo, si consideri un dato: **l'ambiente è notoriamente un settore iper-regolato, con norme ad elevato contenuto tecnico-scientifico e di difficile gestione dal punto di vista sociale e politico.** Nel campo ambientale, infatti, è molto usuale non decidere – come dimostrato da alcuni casi esaminati – oppure far decidere ad altri. Ferma la consapevolezza di tali limiti, è di tutta evidenza che la disciplina di certi fenomeni non solo è opportuna, ma anche necessaria. La riduzione dell'inquinamento o il trattamento dei rifiuti sono questioni su cui non si può troppo temporeggiare ma anzi, su cui occorre decidere nel minor tempo possibile. Decidere presuppone sia la conoscenza del settore su cui si interviene, sia la valutazione degli effetti della decisione stessa. La ricostruzione della complessità normativa e l'individuazione del quadro degli atti che derivano da una decisione a monte, rappresentano le prime azioni che possono fungere da rimedio agli eventuali *deficit* di attuazione. In termini politici questo vuol dire creare un apparato conoscitivo che consenta di individuare – con il minimo errore – il quadro delle decisioni prese e quelle da prendere. Un esem-

pio potrà aiutare a specificare questa affermazione: nell'esame delle procedure di infrazione è emerso che il Dipartimento per le Politiche Europee – per il tramite della Struttura di Missione – organizza e presiede riunioni periodiche tra delegazioni della Commissione e le Amministrazioni interessate da una procedura di infrazione. Queste cosiddette “riunioni pacchetto” servono allo scopo precipuo di identificare gli adempimenti mancanti e fissare un'agenda del lavoro per rispondere alle sollecitazioni della Commissione contenute, ad esempio, nella lettera di messa in mora. In questo senso il Dipartimento acquisisce informazioni che poi serviranno nel dialogo con la Commissione finalizzato alla ricerca di una soluzione alla procedura. Tali attività, svolte solo quando si presenta un *deficit* di implementazione, potrebbero essere utilmente realizzate anche nel momento anteriore di esecuzione della disciplina europea. Quest'ultima soluzione prospettata non è però esente da obiezioni. La più rilevante attiene alla circostanza per cui, nel caso delle “riunioni pacchetto”, sul buon esito della decisione pesa molto la minaccia di una sanzione proveniente dalla Corte di giustizia. Tale aspetto contribuisce fortemente ad indurre le amministrazioni a collaborare, ma questo riguarda tale procedura e non sue estensioni. Nulla vieta, infatti, al Governo di predisporre un sistema nel quale anche alla cattiva implementazione può seguire una sanzione per le amministrazioni riluttanti (e non solo l'esercizio di poteri sostitutivi). E non si tratterebbe solo di realizzare una nuova procedura, ma di indicare elementi che nella sostanza tracciano una strada per l'adempimento europeo. Oltretutto tale via sarebbe la migliore per rispondere agli adempimenti di natura informativa che quasi tutte le direttive ambientali richiedono e che abbiamo visto sono alla base del fenomeno di inadempimento in tre casi su cinque.

Sul *secondo* ostacolo. Nel settore dell'ambiente è **difficile far coincidere responsabilità e competenza**. Abbiamo già ricordato quanto sia forte in quest'ambito la “logica emergenziale”, la quale risolve alcuni problemi contingenti (sul piano della competenza) ma ne produce molti altri (sul piano delle responsabilità). Proviamo però a fare un passo indietro. È evidente, per tutti i casi esaminati, che a livello europeo le strategie dell'azione amministrativa vengono concepite in modo diverso, secondo un'ottica di risultato. A livello interno, invece, non c'è di nuovo solo la necessità di integrare le varie azioni secondo obiettivi prestabiliti, ma **c'è anche bisogno di un modo diverso**

di porsi dell'agire amministrativo, basato sulla logica dell'armonizzazione e secondo uno sviluppo che distingue quattro momenti: *conoscenza, programmazione, controllo e valutazione* [Lanzalaco 2009]. Se questo è il modo di immaginare lo sviluppo della *governance* ambientale a livello europeo, anche all'interno degli ordinamenti nazionali l'esercizio delle normali competenze legislative e amministrative non può prescindervi.

3.3. La prospettiva dell'armonizzazione

Proviamo a fare un passo indietro. I problemi dell'implementazione richiedono di mettere a fuoco bene per quale via si è scelto di adeguare il diritto interno al diritto europeo. Lo strumento della direttiva stessa presuppone che il diritto interno subisca un processo di ravvicinamento in vista del perseguimento di obiettivi comuni, stante il rispetto delle specificità locali. Tale attività, usata dal livello sovranazionale (europeo), è rivolta alla **integrazione** delle norme giuridiche nazionali e, dunque, al **ravvicinamento** del diritto degli Stati membri: nel linguaggio internazionalistico essa prende il nome di "armonizzazione". L'armonizzazione – prevista fin da molto tempo e per diverse ragioni nei Trattati istitutivi – presuppone l'esistenza di più ordinamenti da coordinare e la necessità di eliminare qualsiasi ostacolo di natura tecnica, amministrativa o normativa alla realizzazione del diritto dell'Unione all'interno dei singoli Stati membri. Su di un piano strettamente operativo, l'armonizzazione si serve dello strumento-direttiva che costituisce il veicolo più adeguato e conforme alla sua *ratio*: la direttiva opera, infatti, attraverso dei meccanismi e delle procedure che se, da un lato, impongono al "ricevente" il raggiungimento di un certo obiettivo, dall'altro, lo lasciano libero di decidere circa gli strumenti più idonei per realizzarlo entro il proprio ambito. Il processo di armonizzazione implica tre diverse attività: la prima consiste nella formazione della disciplina "armonizzatrice"; la seconda è quella di "trasposizione" della normativa sovranazionale all'interno dell'ordinamento nazionale; la terza è l'esecuzione del diritto interno formato sulla base delle indicazioni provenienti dal diritto sovranazionale. L'armonizzazione per il tramite della direttiva lascia, dunque, alle autorità nazionali un margine di **discrezionalità** nell'intervento e quindi una scelta delle forme e dei mezzi più idonei di recepimento, nonché dei

soggetti cui demandare l'adempimento in base alla ripartizione interna delle competenze. Un riscontro positivo a questa modalità operativa si rintraccia nel TFUE, ed in particolare nel suo Titolo primo, Parte prima che si occupa delle "categorie e settori di competenza dell'Unione". In base all'art. 4, par. 2, l'ambiente rientra tra le materie di competenza concorrente sulle quali anche lo Stato, fermo il rispetto di quanto disciplinato al livello europeo, può "legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti".

Tale autonomia di normazione si estrinseca in modo diverso a seconda che l'UE detti una disciplina comune cui gli Stati non possono discostarsi o si limiti ad imporre un livello minimo di legislazione. Nel primo caso lo spazio di discrezionalità lasciato agli Stati si riduce fino quasi a scomparire; nel secondo, gli Stati possono prevedere con loro autonoma disciplina un livello di tutela più elevato. In entrambi opera lo strumento dell'armonizzazione, la quale restringe o amplia la discrezionalità lasciata allo Stato a seconda dello scopo che si intende perseguire.

Nella materia ambientale, sono di frequente usate dalle istituzioni europee sia l'una che l'altra tecnica di armonizzazione. La *prima* è definita armonizzazione **totale** e si ha quando una direttiva prevede una totale uniformazione del diritto degli Stati membri: questo tipo di armonizzazione preclude ogni deroga che non sia prevista già nella direttiva stessa; nella maggior parte dei casi queste direttive sono connesse con un aspetto relativo alla creazione del mercato unico o alla garanzia della libertà di circolazione.

La *seconda* modalità di armonizzazione è chiamata invece **minima** o **parziale**. Come previsto dal diritto europeo, questa seconda variante può essere definita come una procedura che nella formazione del diritto europeo lascia agli Stati membri la competenza di adottare standard ambientali più stringenti di quelli previsti nella stessa legislazione europea. Tale tipo di armonizzazione è spesso usata in settori nei quali differenze tra gli standard nazionali non hanno a che fare con il mercato interno (per es., qualità dell'acqua e dell'aria, rifiuti, protezione dalle radiazioni o da altri agenti inquinanti). In questi casi gli Stati devono considerare gli standard di emissione e gli standard di qualità definiti nelle direttive come livelli minimi; l'esistenza di un margine di azione produce variazioni che non limitano la libertà di circolazione dei beni e delle persone. Le norme che

contengono tale tipo di armonizzazione sono facilmente riconoscibili³⁹. Esse si caratterizzano per il margine che lasciano agli Stati membri nel prevedere misure più, o meno, stringenti, salvo l'ipotesi che si creino ostacoli alla commercializzazione ed allo scambio di beni nel momento in cui non vi sia un superamento dei valori previsti nella direttiva stessa.

3.4. *L'emergere di una diversa ipotesi ricostruttiva*

Le argomentazioni rivolte ad individuare le ragioni che stanno alla base del *deficit* di implementazione del diritto europeo hanno consentito di mettere in evidenza che il grado di europeizzazione raggiunto dal diritto ambientale italiano non è solo il frutto dei meccanismi, che potremmo chiamare "positivi", legati al ravvicinamento. Questo percorso comprende anche il momento della verifica del corretto adempimento e, dunque, la procedura sanzionatoria per il mancato adempimento. Per questo si può parlare di tale ultimo aspetto come di un **valore "positivo" dei difetti di armonizzazione**. Con questo termine si vuole intendere quel tipo di integrazione che deriva dall'incentivo a rispettare gli obblighi di adeguamento.

Dalla parte empirica è emerso chiaramente che il *deficit* italiano di implementazione della disciplina europea ambientale è ancora considerevole. Le difficoltà riscontrate nei meccanismi di *compliance* rispetto alle norme europee derivano essenzialmente dalla mancanza di adeguamenti istituzionali e procedurali capaci di intercettare gli obiettivi definiti nelle direttive. In due terzi delle procedure Regioni e Enti locali sono i responsabili dell'inadempimento e la quasi totalità degli inadempimenti riguarda violazioni dovute ad una cattiva applicazione amministrativa della disciplina statale di recepimento della normativa europea⁴⁰.

³⁹ Esse sono contraddistinte, ad esempio, dalla seguente formulazione: "Gli Stati membri possono, in ogni tempo fissare valori più stringenti di quelli previsti nella direttiva". Cfr. art. 5 della direttiva n. 85/203 sulla qualità dell'aria. Ulteriore esempio di direttiva di questo tipo è anche la n. 80/778 sulla qualità dell'acqua per consumo umano.

⁴⁰ Se poi si guarda alle sentenze emesse in esito a procedure di infrazione, si nota che la maggior parte accerta inadempimenti la cui causa esclusiva o prevalente è da ricondurre alla sfera amministrativa di enti sub-statali. Sul punto

Sebbene il *deficit* emerga nelle forme di una mancanza di adeguamento di Regioni ed Enti locali come istituzioni agli obiettivi delle norme europee, la sostanza e la radice dell'inadempimento sembrano essere altrove. Le difficoltà che Regioni ed enti locali trovano nell'applicare la normativa statale risalgono, secondo il nostro esame, già alla fase del recepimento legislativo. A causa di questa ambigua ricezione si sviluppa una distorsione nella stessa produzione normativa. In generale, ciò produce un cattivo uso di tutte le potenzialità insite nell'attività discrezionale di recepimento delle direttive ambientali⁴¹. L'esempio più semplice per mostrare la consistenza di questa distorsione è il recepimento cd. "notarile", cioè l'approvazione da parte del Parlamento o dei Consigli regionali di norme che si limitano a ripetere la disciplina contenuta nelle direttive⁴². Tale meccanismo, come si può facilmente intuire, da un lato consente al legislatore di adempiere rapidamente senza un grande dispendio di energie, ma dall'altro lascia da parte l'inserimento nella normativa nazionale o regionale di strumenti e meccanismi che invece possono adeguare gli obiettivi delle direttive alle condizioni ed alla realtà specifica in cui avviene l'adempimento. Si pensi alla possibilità di scambi reciproci di informazioni con Regioni ed Enti locali o di esami di fattibilità/impatto della normativa sulla fase amministrativa di attuazione. In quei casi che abbiamo esaminato, invece, lo Stato anziché realizzare un'armonizzazione del proprio diritto agli obiettivi delle direttive tende ad operare come un recettore passivo della normativa.

si rimanda ai dati contenuti nella tabella predisposta nel Capitolo 9, in questo Volume.

⁴¹ Sono molti gli esempi dell'inefficienza attuativa che ne consegue: tra quelli ancora aperti si ricordano la causa C-82/06 in tema di omessa elaborazione e comunicazione dei piani di gestione dei rifiuti; la causa C-68/11 in materia di valori soglia delle polveri sottili; la causa C-50/10 in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento relativo agli impianti esistenti (Direttiva IPCC). Si possono aggiungere a queste anche alcune procedure chiuse, tra le quali le cause C-255/05 (sull'inceneritore di Brescia), C-396/00 (scarichi acque reflue Milano), C-293/05 (scarichi acque reflue Varese), C-87/02 (Progetto lotto Zero - valutazione di impatto ambientale), C-83/03 (Progetto porto turistico Fossacesia - valutazione di impatto ambientale).

⁴² A tal proposito si può usare il riferimento che la Corte di Giustizia stessa ha compiuto all'"abuso di discrezionalità" (Causa C-87/02, sent. 10 giugno 2004 CGUE, punto 38 e ss.); espressione ricomprendente le varie modalità con cui può estrinsecarsi il comportamento attuativo inadeguato dei livelli di governo centrali rispetto al problema-adempimento che si pone di fronte ad una richiesta europea di armonizzazione e non di pura e semplice uniformazione.

In questo modo si perdono le potenzialità che sono invece insite nelle tecniche di armonizzazione adottate a livello europeo con l'effetto di mancare l'obiettivo di integrazione della disciplina esistente con la nuova disciplina di attuazione delle direttive. In una prospettiva istituzionale e non funzionale in questi casi si arriva al risultato che la fase di ricezione della disciplina europea è staccata dal momento di coordinamento tra gli enti che sono incaricati dell'attuazione amministrativa.

Nel processo di adeguamento al diritto europeo, dunque, vi sono sia problemi legati al processo di decisione politica sia problemi legati al corretto uso delle fonti del diritto e dei meccanismi di coordinamento tra livelli di governo. Quanto descritto produce a nostro avviso una forma particolare di sviamento nell'esercizio della discrezionalità lasciata dal diritto europeo in cui *prima facie* la disciplina statale o regionale appare conforme al dettato dell'Unione; mentre in concreto manca di strumenti per l'adempimento rivolti ai soggetti deputati all'attuazione⁴³ e di sistemi di interlocuzione tra gli stessi, idonei a creare le condizioni per un'esecuzione conforme. Come si può capire l'ipotesi interpretativa che intendiamo percorrere guarda al complesso delle azioni intraprese all'interno degli Stati come ad un fenomeno che richiede anzitutto un uso corretto delle fonti alla luce del principio di armonizzazione europeo. I casi esaminati dimostrano la necessità di estendere la prospettiva armonizzatrice dal binomio Unione-Stato al rapporto tra questi e gli Enti territoriali minori (Regioni, Province, Comuni, ecc.). Il processo di "implementazione continua" cui il diritto europeo ci ha abituati richiede di adeguare e di definire l'architettura di un **sistema di implementazione** che sia **orientato ad una logica di armonizzazione a tutti i livelli**, sia sul piano istituzionale che sul piano delle fonti.

4. Conclusioni

Il nostro studio ha mostrato che il *deficit* di implementazione del diritto europeo è un problema non solo politico ma anche tecnico-giuridico. Nel corso delle pagine abbiamo cercato di sottolineare che lo strumento principale per risolvere queste de-

⁴³ Su questo si richiama, ad esempio, la sentenza in materia di VAS citata alla nota 34.

ficienze di natura implementativa è un **uso corretto del principio di armonizzazione sia da un punto di vista istituzionale che funzionale**. Il processo con cui si disegna l'implementazione del diritto europeo è legato a scelte che riguardano l'uso corretto delle fonti europee sia per l'obiettivo che esse descrivono sia per l'organizzazione che esse presuppongono. Le strategie disegnate a livello europeo richiedono decisioni che coinvolgono fin dall'inizio tutti i soggetti attuatori. Azioni politiche che non vanno nella direzione di un coordinamento tenderanno a sviluppare un sistema che, pur apparendo *prima facie* adeguato ai dettami di Brussel, nel concreto continua a produrre un forte *deficit* di attuazione.

Bibliografia

B. BEIJEN, *The implementation of European environmental directives: are problems caused by the quality of the directives?*, in *European energy and environmental law review*, 4, 2011, p. 150 ss.

R. BEUNEN - W. G. M. VAN DER KNAAP - G. R. BIESBROEK, *Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from The Netherlands*, in *Environmental policy and governance*, 1, 2009, p. 58 e ss.

G. FALKNER, *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge Univ Pr, 2005.

M. FAURE, *Harmonisation of environmental law and market integration: harmonising for the wrong reasons?*, in *European environmental law review*, 6, 1998.

G. GAJA, *Il processo di armonizzazione e la sua incidenza sull'ordinamento italiano*, in *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea: atti del convegno di studi, Alghero 5-6 ottobre 2001*, Giappichelli, Torino, 2001.

M. GLACHANT, *Introduction: A policy perspective on the implementation of the Community environmental legislation*, in *Implementing European environmental policy. The impacts of*

directives in the member states, M. GLACHANT (a cura di), E. Elgar Publishing, 2001.

N. GUNNINGHAM, *Enforcing Environmental Regulation*, in *Journal of Environmental Law*, 2, 2011.

B. JACK, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, in *Journal of Environmental Law*, 1, 2011, p. 89 e 90.

J. H. JANS - H. VEDDER, *European environmental law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008, p. 87 e ss.

A. JORDAN, *The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?*, in *Environment and Planning C. Government & Policy*, 1, 1999, p. 69 e ss.

L. LANZALACO, *Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2010, p. 33 e ss.

K. LENAERTS - J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, in *Yearbook of European Law*, 2011, p. 34 e ss.

R. LIZZI, *La crisi dei rifiuti a Napoli: un'ipotesi interpretativa oltre l'emergenza*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2009, p. 105 e ss.

G. MANFREDI - S. NESPOR, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 293.

E. REHBINDER, *Locus Standi, Community Law and the Case for Harmonisation*, in *Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law*, H. SOMSEN (a cura di), Bell and Bain, Glasgow, 1996.

P. J. SLOT, *Harmonisation*, in *European Law Review*, 5, 1996.

R. THOMSON, *Same effects in different worlds: the transposition of EU directives*, in *Journal of European public policy*, 1, 2009, p. 1 e ss.

R. THOMSON - R. TORENVLIED - J. ARREGUI, *The paradox of compliance: Infringements and delays in transposing European Union directives*, in *British Journal of Political Science*, 4, 2007.

P. WENNERÅS, *The enforcement of EC environmental law*, Oxford university press, Oxford, 2007, p. 1 e ss.

L'ITALIA INADEMPIENTE

*La difficile attuazione del diritto europeo
in materia ambientale*

cura di
GIOVANNI DI COSIMO



CEDAM
CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2012

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia S.r.l.

ISBN 978-88-13-00000-0

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Stampato da L.E.G.O. S.p.A. - Lavis (TN)

INDICE - SOMMARIO

INTRODUZIONE di <i>Giovanni di Cosimo</i>	pag. XIII
-------------------------------------------------	-----------

CAPITOLO 1

LA POLITICA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

di *Maria Eugenia Bartoloni*

1. Premessa	pag. 1
2. Obiettivi, principi e criteri guida della politica ambientale	» 3
2.1. Gli obiettivi	» 4
2.2. I principi	» 7
2.3. I criteri guida	» 10
3. La natura della competenza	» 11
4. La scelta della base giuridica	» 14
5. Il finanziamento e l'esecuzione dei provvedimenti UE	» 18
6. Clausole di salvaguardia e deroghe	» 19
7. Considerazioni conclusive	» 22
Bibliografia	» 24

CAPITOLO 2

L'ADOZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI UE

di *Angela Cossiri*

1. Premessa	pag. 27
2. I caratteri di fondo del sistema di <i>decision-making</i> nell'Unione europea	» 28
3. I procedimenti per l'adozione degli atti normativi UE in materia di tutela ambientale	» 30
4. Le strutture europee coinvolte nella elaborazione e gestione della politica ambientale	» 35
5. Dal quadro normativo alle prassi: la composizione degli interessi in materia di ambiente nel livello decisionale sovranazionale	» 36
6. Conclusioni	» 40
Bibliografia	» 42

CAPITOLO 3
LE DIRETTIVE CHE HANNO ORIGINATO
PROCEDURE DI INFRAZIONE

di *Giulia D'Agnone*

1.	Premessa	pag.	45
2.	Le direttive in tema di inquinamento atmosferico: la direttiva quadro	»	46
	2.1. Dalla direttiva figlia 99/30/CE alla nuova disciplina quadro	»	47
	2.2. Il sistema di scambio delle quote di emissione dei gas effetto serra: la direttiva 2003/87/CE ed i suoi sviluppi	»	48
3.	Le direttive in tema di inquinamento idrico	»	51
	3.1. La direttiva quadro sulla tutela delle acque	»	51
	3.2. La tutela dall'inquinamento provocato da navi	»	52
4.	La normativa sui rifiuti	»	55
	4.1. La direttiva quadro sui rifiuti e la sua evoluzione	»	56
	4.2. Il sistema di incenerimento dei rifiuti	»	57
5.	La tutela della biodiversità	»	58
	5.1. La direttiva Uccelli	»	58
	5.2. La direttiva Habitat	»	60
6.	La normativa di carattere trasversale	»	61
	6.1. La valutazione di impatto ambientale	»	61
	6.2. La direttiva VAS	»	63
	6.3. Il regime di responsabilità in caso di danno ambientale	»	64
7.	Conclusioni	»	65
	Bibliografia	»	66

CAPITOLO 4
STRUMENTI ECONOMICI
NEL DIRITTO AMBIENTALE EUROPEO

di *Federico Boffa e Stefano Clò*

1.	Attività economica ed esternalità ambientali	pag.	69
2.	Le tutele <i>ex post</i>	»	73
3.	Il <i>Command and Control</i>	»	76
4.	Dalla regolazione diretta agli strumenti di mercato: le tasse ambientali	»	79
	4.1. Esperienze di tassazione ambientale in Europa	»	80
	4.2. La nuova proposta della Commissione europea	»	81
5.	Lo strumento di <i>Cap and Trade</i>	»	82
6.	L'esperienza europea dell' <i>Emissions Trading Scheme</i>	»	84
	Bibliografia	»	86

CAPITOLO 5

L'ATTUAZIONE A LIVELLO STATALE

di *Nicola Lupo e Pietro Falletta*

1. Premessa. Una disciplina con pregi e difetti, ma da aggiornare con urgenza	pag.	89
2. I profili generali dell'attuazione del diritto UE: il travagliato <i>iter</i> di formazione delle ultime leggi comunitarie	»	93
3. Gli strumenti di raccordo tra Parlamento e Governo nella legislazione... ..	»	100
4. ... e nella prassi	»	106
5. Conclusioni. Un processo di "europeizzazione" delle istituzioni ancora incompiuto	»	111
Bibliografia	»	113

CAPITOLO 6

L'ATTUAZIONE A LIVELLO REGIONALE

di *Giovanni Di Cosimo*

1. Ruolo regionale	pag.	117
2. Atti UE	»	118
3. Meccanismi	»	118
4. Procedura	»	120
5. Leggi	»	122
6. Legge periodica (o comunitaria)	»	125
7. Regolamenti	»	127
8. Misure amministrative	»	129
9. Sequenza	»	131
10. Giurisprudenza costituzionale	»	132
Bibliografia	»	133

CAPITOLO 7

LA PROCEDURA DI INFRAZIONE

di *Paolo Palchetti e Michela Angeli*

1. Introduzione. Aspetti generali della procedura di infrazione	pag.	135
2. La fase precontenziosa	»	137
2.1. Il ruolo della Commissione	»	137
2.2. La nozione di inadempimento	»	139
2.3. Il mancato recepimento di direttive	»	142

2.4. Le giustificazioni all'inadempimento	pag. 143
2.5. L' <i>iter</i> procedurale	» 145
2.6. Le peculiarità del procedimento avviato su iniziativa di uno Stato membro	» 148
3. La fase contenziosa	» 149
3.1. Condizioni di ricevibilità del ricorso	» 149
3.2. L'onere della prova gravante sulla Commissione	» 152
3.3. Contenuto ed effetti della sentenza della Corte ...	» 153
3.4. La violazione grave e persistente di obblighi posti da norme dell'Unione	» 154
4. L'esecuzione delle sentenze di accertamento dell'inadempimento	» 155
4.1. Il ruolo della Commissione	» 155
4.2. La determinazione del tipo di sanzione pecuniaria e del suo <i>quantum</i>	» 156
4.3. Durata della sanzione	» 161
5. Considerazioni conclusive	» 163
Bibliografia	» 164

CAPITOLO 8

IL PRECONTENZIOSO

di *Claudia Pennacchietti*

1. Introduzione	pag. 165
2. Considerazioni preliminari sulla fase precontenziosa: <i>ratio</i> e principi	» 167
3. Il ruolo del Dipartimento per le Politiche Europee ...	» 170
4. L'articolazione procedurale	» 175
4.1. Gli strumenti di attivazione	» 175
4.2. La fase preliminare o amministrativa	» 178
4.3. La fase precontenziosa: la lettera di messa in mora e il parere motivato	» 183
5. Conclusioni	» 186
Bibliografia	» 189

CAPITOLO 9

IL CONTENZIOSO

di *Andrea Guazzarotti*

1. Le procedure d'infrazione	pag. 191
2. Il contenzioso in materia ambientale: un primo inquadramento	» 195
3. Il ruolo di stimolo della procedura d'infrazione	» 198

4. Problemi di efficacia dell'infrazione in materia ambientale	pag.	201
5. Le violazioni generali e persistenti	»	204
6. Conclusioni	»	206
Bibliografia	»	208
Tabella delle sentenze rassegnate	»	210

CAPITOLO 10

IL CONTENZIOSO: UN CONFRONTO
CON LA POSIZIONE DEGLI ALTRI STATI

di *Angela Filomena Sanguinetti*

1. Oggetto d'indagine	pag.	217
2. La direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici	»	218
3. La direttiva sulle acque reflue urbane	»	221
4. La direttiva sulla valutazione di impatto ambientale	»	223
5. Inadempimenti che riguardano esclusivamente l'Italia	»	227
6. Conclusioni	»	228
Bibliografia	»	229

CAPITOLO 11

PRINCIPI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di *Filippo Benelli*

1. Introduzione	pag.	231
2. La nascita del diritto costituzionale dell'ambiente	»	233
3. L'art. 9 della Costituzione: la tutela del paesaggio come primo fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente	»	234
4. L'art. 32 della Costituzione: la protezione della salute come seconda colonna su cui costruire una nozione costituzionale di ambiente	»	236
5. Verso la ricostruzione di una nozione unitaria di ambiente	»	238
6. Il concorso della legislazione ordinaria per la definizione del diritto costituzionale dell'ambiente	»	240
7. L'individuazione dei singoli principi	»	242
8. Conclusioni: le interrelazioni tra il diritto costituzionale dell'ambiente e il diritto dell'Unione europea ...	»	249
Bibliografia	»	251

CAPITOLO 12
LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
di *Marco Magri*

1.	Attuazione ed effettività del diritto europeo: l'anomalia della materia ambientale	pag. 253
2.	Ordine europeo e primato dei diritti economici verso l'amministrazione	» 255
3.	La teoria della norma di protezione (<i>Shutznormtheorie</i>) e la metafora della legittimazione nel processo amministrativo	» 257
4.	La Convenzione di Århus e la figura soggettiva «comunitaria»	» 263
5.	Il diritto individuale all'ambiente nelle Corti europee (e per la <i>Århus Convention's Compliance Committee</i>)	» 275
6.	Conclusioni. Per l'abolizione della figura della cd. legittimazione <i>ad causam</i> nel processo amministrativo e l'introduzione di una azione «popolare»	» 281
	Bibliografia	» 287

CAPITOLO 13
ANALISI CASISTICA DELL'INADEMPIMENTO
di *Angela Cossiri*

1.	Oggetto dell'indagine	pag. 291
2.	La gestione amministrativa degli inadempimenti dal lato nazionale tra normativa e prassi	» 292
3.	Le modalità di lavoro nella fase amministrativa	» 295
4.	La fase preliminare all'apertura di una procedura di infrazione	» 297
5.	L'avvio della procedura di infrazione e le sue fasi precontenziosa e contenziosa	» 301
6.	Il mancato recepimento	» 303
7.	Le infrazioni aperte nei confronti dello Stato italiano ..	» 305
8.	Le infrazioni italiane in materia ambientale	» 307
9.	L'analisi casistica e le cause degli inadempimenti	» 310
	9.1. La gestione dei rifiuti	» 311
	9.2. La caccia	» 312
	9.3. Le acque	» 314
	9.4. La qualità dell'aria	» 316
	9.5. I sacchetti di plastica	» 317
10.	Considerazioni conclusive	» 319

CAPITOLO 14
ATTUAZIONE E INATTUAZIONE NELLA PRASSI
di *Erik Longo e Claudia Pennacchietti*

1.	Introduzione	pag.	323
2.	Cinque casi di inadempimento ambientale	»	324
	2.1. Disciplina dei rifiuti	»	324
	2.2. Tutela delle acque	»	329
	2.3. Protezione della fauna	»	331
	2.4. Tutela dell'aria	»	335
	2.5. Rischi ambientali	»	338
3.	Analisi	»	339
	3.1. Le ragioni dell'inadempimento ambientale	»	340
	3.2. I maggiori ostacoli alla soluzione dell'inadem- pimento	»	344
	3.3. La prospettiva dell'armonizzazione	»	346
	3.4. L'emergere di una diversa ipotesi ricostruttiva .	»	348
4.	Conclusioni	»	350
	Bibliografia	»	351

CAPITOLO 15
UN ESEMPIO DI INATTUAZIONE
A LIVELLO REGIONALE
di *Barbara Sardella*

1.	Il contesto della procedura di infrazione	pag.	355
	1.1. La cd. direttiva "Uccelli selvatici" e il suo rece- pimento nell'ordinamento italiano	»	358
2.	I rilievi della Commissione europea	»	361
3.	La sentenza di condanna	»	365
4.	Gli esiti della sentenza di condanna e la situazione della Regione Marche	»	366
5.	Conclusioni	»	369
	Bibliografia	»	371

CAPITOLO 16
LA BANCA DATI
di *Marco Croce e Peter Lewis Geti*

1.	La Banca dati: aspetti tecnici e quantitativi	pag.	373
2.	La metodologia della ricerca: il reperimento, la sele- zione e la catalogazione del materiale normativo e giurisprudenziale	»	375
3.	Spunti ricostruttivi	»	381