

**DIRITTO AMMINISTRATIVO**

Anno XII Fasc. 3 - 2004

Francesco De Leonardis

---

**LA DISCIPLINA DELL'AMBIENTE  
TRA UNIONE EUROPEA E WTO**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

---

FRANCESCO DE LEONARDIS

## LA DISCIPLINA DELL'AMBIENTE TRA UNIONE EUROPEA E WTO

SOMMARIO: 1. Il processo discendente della tutela ambientale: dal diritto internazionale ai diritti nazionali. — 2. La definizione comunitaria di ambiente. — 3. Il rilievo orizzontale dell'interesse ambientale e la « correzione » di direzione dell'azione amministrativa. — 4. Ambiente e mercato nel diritto internazionale. — 5. Ambiente e mercato nel diritto comunitario. — 6. Ambiente e proprietà pubblica. — 7. Ambiente e appalti pubblici. — 8. Ambiente e aiuti di Stato. — 9. Spunti conclusivi.

1. Dal sotterraneo piano dei bisogni della società, quello che esprime i principi istituzionali e il ruolo della stessa amministrazione (1), l'esigenza di tutela dell'ambiente è andata progressivamente emergendo nei vari piani ordinamentali (2) seguendo, almeno nel nostro paese, un percorso diverso da quello tradizionale.

Ed infatti, generalmente, la tutela di un interesse viene riconosciuta in prima battuta dagli ordinamenti nazionali e poi « ascende » negli ordinamenti superiori (diritto comunitario e diritto internazionale); mentre la tutela ambientale è « discesa » nel-

(1) Sui principi istituzionali come fattori che contribuiscono a definire il ruolo dell'amministrazione prima e assieme alle norme di rango costituzionale e/o primario: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Annali Università toscane, 1917; G. MIELE, *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1987, 203; A. ROMANO, in L. MAZZAROLI ed altri, *Diritto amministrativo*, I, Bologna, Monduzzi, 1998, 27-38.

(2) Su tale processo di emersione e giuridificazione dell'ambiente v. N. DE SADELEER, *Environmental principles (from political slogans to legal rules)*, Oxford University Press, 2002, 292 ss.

l'ordinamento nazionale (3) in gran parte in risposta a *inputs* provenienti da livelli superiori (4).

Per ciò che riguarda il « peso » dell'ambiente nel diritto internazionale (5) basti pensare che sono attualmente vigenti più di 9000 trattati internazionali sull'ambiente (6), che le norme fondamentali sull'Organizzazione mondiale del Commercio prevedono una espressa deroga alla libertà di commercio se sussistono ra-

(3) L'autonomia del diritto ambientale è provata, se ce ne fosse bisogno, dall'esistenza di un'ampia produzione manualistica ad esso dedicata. Si vedano A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2002; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, III ed., Cedam, 2002; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, II ed., 2001; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, III ed., Cedam, 2000; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, 1995.

Anche le voci enciclopediche in materia si sono moltiplicate (v. G. PERICU, voce *Ambiente (tutela del)* nel *diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, 1987, 189 ss.; P. D'AMELIO, voce *Ambiente (tutela del): I diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, 1988; E. CAPACCIOLI-DAL PIAZ, voce *Ambiente (tutela del): parte generale e diritto amministrativo*, in *Nov. dig. it.*, App., Utet, 1980, 257) e sono numerose anche le opere monografiche (tra le più recenti: G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Giappichelli, 2003; L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Giuffrè, 2002; F. FRACCHIA, *L'inquinamento acustico*, Cedam, 2001; R. FERRARA, *La valutazione d'impatto ambientale*, Cedam, 2000; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Ed. Scientifica, 2000; M. GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Giuffrè, 1995). Per ulteriori riferimenti bibliografici v. F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Tratt. dir. amm.*, diretto da S. CASSESE, parte spec., II, 1571 ss.

(4) Occorre ricordare comunque che, solo per riferirsi all'area comunitaria, accanto a paesi con politiche ambientali nulle o emergenti come Italia, Grecia, Spagna, Portogallo e Regno Unito (c.d. *policy-takers*), vi sono paesi con politiche di protezione molto avanzate come Germania, Danimarca e Olanda (c.d. *policy-givers*) che hanno trasferito le proprie agende interne sull'arena comunitaria. Sul punto v. R. LEWANSKY, *Governare l'ambiente*, Il Mulino, 1997, 220 ss.

(5) Una prima panoramica sull'ambiente nel diritto internazionale può considerare: P. NANDA-G. PRING, *International Environmental Law and Policy*, New York, 2003; A. BOYLE-P. BIRNIE, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002; A. KISS-J.P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 2 éd., Pedone, 2000; KISS e SHELTON, *International Environmental Law*, II ed., New York, 2000; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Manchester, 1995; G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, Esi, 1995.

(6) L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, 2002, I.

gioni di tutela dell'ambiente (7) e che, come vedremo, è ormai cospicua la giurisprudenza dei tribunali internazionali e degli organi di risoluzione delle controversie della WTO in materia.

Sul piano del diritto comunitario (8) sono oggi almeno otto le norme che si occupano espressamente di ambiente nel trattato CE (9),

(7) L'art. XX dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio prevede che possono essere adottate misure restrittive della circolazione dei beni a condizione che esse siano « *necessarie alla protezione della salute e della vita delle persone, degli animali o alla preservazione dei vegetali* » (lett. b) o siano « *relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili* » (lett. g).

(8) Sull'ambiente nel diritto comunitario la letteratura è assai ampia: nella dottrina italiana cfr. G. CATALDI, voce *Ambiente (tutela dell')*: *Il diritto delle comunità europee*, in *Enc. giur.*, 2001; G. CORDINI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto delle comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Utet, 1987, 193; B. NASCIMBENE, voce *Ambiente (tutela dell')* (*diritto comunitario*), in *Nov. dig. it.*, App., Utet, 1980, 274; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Giuffrè, 1996, II, 907; N. FONT in *L'unione europea. Le politiche pubbliche* (a cura di S. FABBRINI e F. MORATA), Laterza, 2002, 166-192; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Giuffrè, 1995; B. BEUTLER e altri, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, 2001, 615-619; G. COCCO ed altri, *Ambiente*, in *Tratt. dir. amm. europeo*, Giuffrè, 102.

Tra i tanti manuali stranieri di diritto comunitario dell'ambiente, oltre a L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., v. ad es. KISS e SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997; P. CRAIG, *The evolution of eu law*, Oxford University Press, 1999, 655-692.

(9) L'art. 2 prevede che « *la Comunità ha il compito di promuovere (...) un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo* »; l'art. 3 che « (...) *l'azione della Comunità comporta (...) una politica nel settore dell'ambiente* »; l'art. 6 sancisce il principio d'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche comunitarie; l'art. 30 prevede che si possa derogare alla libertà di circolazione dei beni per « *motivi di (...) tutela della salute e della vita delle persone e degli animali e di preservazione dei vegetali* »; l'art. 95 che « *la Commissione nelle sue proposte (...) in materia di (...) 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* »; l'art. 161 sancisce che « (...) *un fondo di coesione è istituito (...) per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente* ».

Vi sono poi le tre norme del titolo XIX sull'ambiente (artt. 174-176) che contengono gli obiettivi della politica ambientale (art. 174, comma 1), i principi a cui deve ispirarsi l'azione comunitaria in materia d'ambiente (art. 174, comma 2), i dati di cui la Comunità deve tener conto nel predisporre la sua politica in materia ambientale (art. 174, comma 3), le modalità di cooperazione tra la Comunità e gli Stati o le organizzazioni internazionali (art. 174, comma 4), la procedura decisionale (art. 175) e il principio della maggiore protezione (art. 176).

due i riferimenti nel trattato UE (10), sei i piani di azione comunitaria in materia ambientale sinora approvati (11). Sono attualmente in vigore più di un migliaio tra direttive, regolamenti e decisioni ambientali (12) e sono varie decine le comunicazioni della Commissione in materia. Più di due terzi delle norme di diritto interno in materia di ambiente sono di matrice comunitaria (13). Anche le sentenze della Corte di Giustizia sull'ambiente sono numerosissime: nell'ultimo anno vi sono state più di 40 pronunce dei giudici comunitari in materia di ambiente (14).

(10) Il Trattato UE (Maastricht, 7 febbraio 1992) richiama il « principio dello sviluppo sostenibile » nel preambolo. L'art. 2 dello stesso Trattato prevede che « 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 ».

(11) I programmi d'azione ambientale hanno durata pluriennale: il primo programma d'azione, predisposto nel 1973 (in *G.U.C.E.* C 112/1), era relativo al periodo 1973-1977 e il secondo programma d'azione, approvato nel 1977 (in *G.U.C.E.* C 139), si riferiva al periodo 1977-1981. Durante la vigenza dei primi due programmi vennero adottate le prime significative direttive in materia ambientale.

Il terzo programma venne adottato nel 1983 (in *G.U.C.E.* C 46) e riguardava il periodo 1982-1986; il quarto programma, adottato nel 1987 (in *G.U.C.E.* C 328) dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, si riferiva al periodo 1987-1992; il quinto programma del 1993 (in *G.U.C.E.* C 138/1) era infine riferito al periodo 1993-1999.

Attualmente è in vigore il sesto programma di azione ambientale adottato con decisione n. 160/2002/CE del Parlamento e del Consiglio del 22 luglio 2002 (in *G.U.C.E.* L 242 del 10 settembre 2002) che abbraccia il periodo tra il 1° gennaio 2001 e il 31 dicembre 2010.

(12) Al febbraio 2000 erano state pubblicate 266 direttive, 124 regolamenti e 318 decisioni in materia di ambiente per un totale di 708 atti di matrice comunitaria. Una raccolta di quelle essenziali in L. KRAMER, *Codice dell'ambiente*, Giappichelli, 2001.

(13) S. CASSESE, *La tutela dell'ambiente: funzioni e organizzazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 760.

(14) La gran parte dei giudizi conclusi con tali sentenze è stata introdotta sulla base dell'art. 226 CE ed è relativa alla mancata ricezione di direttive comunitarie (Corte Giust., 25 settembre 2003, C-74/02, *Comm./Germania*; 11 settembre 2003, C-22/02, *Comm./Italia*; 11 settembre 2003, C-67/02, *Comm./Irlanda*; 26 giugno 2003, C-233/00, *Comm./Francia*; 24 giugno 2003, C-72/02, *Comm./Portogallo*; 19 giugno 2003, C-161/02, *Comm./Francia*; 12 giugno 2003, C-130/01, *Comm./Francia*; 12 giugno 2003, C-446/01, *Comm./Spagna*; 5 giugno 2003, C-83/82, *Comm./Grecia*; 15 maggio 2003, C-419/01, *Comm./Spagna*; 10 aprile 2003,

Così pure la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nell'ottobre 2000 (15) si occupa espressamente di ambiente e il progetto di Costituzione europea recepisce integralmente le norme del trattato CE e UE attualmente vigenti (16).

Le sollecitazioni che provengono dai piani internazionale e comunitario si sono fatte sentire, nei diritti interni dei vari paesi, anche a livello di diritto costituzionale: sono più di cinquanta le Costituzioni che contengono disposizioni relative all'esigenza di salvaguardare l'ambiente (17) e il processo di progressiva espansione è tuttora in pieno e critico svolgimento in Belgio (18), in Svizzera (19) e in Francia (20).

C-392/99, *Comm./Portogallo*; 20 marzo 2003, C-143/02, *Comm./Italia*; 20 marzo 2003, C-378/01, *Comm./Italia*; 13 marzo 2003, C-333/01, *Comm./Spagna*; 13 marzo 2003, C-436/01, *Comm./Belgio*; 6 marzo 2003, C-240/00, *Comm./Finlandia*; 27 febbraio 2003, C-389/00, *Comm./Germania*; 27 febbraio 2003, *Comm./Belgio*; 13 febbraio 2003, C-228/00, *Comm./Germania*; 13 febbraio 2003, C-458/00, *Comm./Lussemburgo*; 13 febbraio 2003, C-75/01, *Comm./Lussemburgo*; 30 gennaio 2003, C-226/01, *Comm./Danimarca*; 16 gennaio 2003, C-122/02, *Comm./Belgio*; 16 gennaio 2003, C-205/01, *Comm./Paesi Bassi*; 16 gennaio 2003, C-29/02, *Comm./Spagna*; 16 gennaio 2003, C-63/02, *Comm./Regno Unito*.

Vi sono poi alcune decisioni sulla nozione di rifiuto (Corte Giust., 11 settembre 2003, C-114/01, *AvestaPolarit Chrome*; 19 giugno 2003, C-444/00, *Mayer Parry Recycling*; 3 aprile 2003, C-116/01, *SITA Ecòservice Nederland*) ed una sentenza sul concetto di informazione ambientale in relazione alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi (Corte Giust., 12 giugno 2003, C-316/01, *Glaw-schnig*).

(15) Già nel preambolo si fa riferimento allo « sviluppo equilibrato e sostenibile »; l'art. 37 dispone espressamente che « un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile ».

(16) I più rilevanti riferimenti all'ambiente si trovano negli artt. III-4; III-129; III-130 e III-131.

(17) Tra di esse si possono ricordare: quella portoghese (1976), che all'art. 6 parla del « diritto ad un ambiente umano, sano ed ecologicamente equilibrato »; quella spagnola (1978), che all'art. 45 si riferisce al « diritto di ciascuno ad un ambiente adeguato »; il *National Environmental Policy Act* degli USA (1969), per cui « il Congresso riconosce a ciascun individuo il diritto ad un ambiente sano ».

(18) Nel 1993 è stato modificato l'art. 23 della Costituzione belga: attualmente la norma prevede che « tutti hanno diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana » e specifica che tale diritto comprende il « diritto alla protezione di un ambiente sano ».

(19) Nel 2000 è stata introdotta nella Costituzione federale svizzera un'in-

Nella nostra Costituzione l'ambiente è stato inserito (nel 2001) con riferimento (per ora) al riparto di competenze tra Stato e Regioni: l'art. 117, comma 2, lett. *s*) prevede che lo Stato abbia potestà legislativa esclusiva sulla « *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema* » e l'art. 117, comma 3, prevede la potestà legislativa concorrente delle Regioni sulla « *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* ».

Il passo successivo sarà l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione: sono attualmente allo studio degli organi parlamentari più di nove progetti di legge costituzionale in questo senso (21).

Anche la Corte Costituzionale ha dovuto occuparsi a più riprese di problematiche connesse con la tutela ambientale e questa è divenuta addirittura il banco di prova per verificare la tenuta complessiva del sistema delineato con le modifiche del titolo V della Costituzione (22).

tera sezione, composta di otto articoli, dedicata all'ambiente e alla pianificazione del territorio.

(20) Il 25 giugno 2003 il Consiglio dei Ministri francese ha approvato un progetto di legge costituzionale, riguardante la *Charte de l'environnement*, che si propone di inserire nel preambolo alla Costituzione francese un riferimento ai diritti e ai doveri riguardanti l'ambiente.

(21) È significativo, sotto il profilo del progressivo accentuarsi dell'interesse per l'argomento, che mentre negli anni 2001 e 2002 sono state presentate complessivamente due proposte di legge (A.C. n. 705 del 12 giugno 2001 e A.C. n. 2949 del 2 luglio 2002), nel 2003 ne sono state presentate ben sette: A.C. n. 4429 (Mascia ed altri) del 28 ottobre 2003; A.C. n. 4423 (Cima ed altri) del 24 ottobre 2003; A.C. n. 4181 (Calzolaio) del 17 luglio 2003; A.C. n. 3809 (Milanese ed altri) del 20 marzo 2003; A.C. n. 3666 (Colucci ed altri) del 10 febbraio 2003; A.C. n. 3591 (Schmidt ed altri) del 27 gennaio 2003.

Una delle proposte presentate nel 2003 (il d.d.l. S.553) è stata approvata in testo unificato dal Senato in data 24 settembre 2003 (« *La Repubblica (...)* tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione »); è tuttora in corso di esame da parte della Commissioni Affari Costituzionali della Camera (C. 4307).

(22) Così in particolare in Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407 (su cui v. R. CHIEFFA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. e app.*, 2002, 1245; A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2031; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una « storia infinita »*, N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso* e di P. LOMBARDI in *Foro it.*, 2003, I, 688); Corte

Nel diritto interno la tutela dell'ambiente ha « reagito » sull'organizzazione, sull'azione e sul processo: per ciò che riguarda il livello organizzativo sono stati creati enti, organi e uffici espressamente deputati alla tutela di tale interesse (23), i quali tendono ad integrarsi con quelli di dimensione comunitaria e internazionale.

Sul piano dell'azione amministrativa l'ambiente resta un valore di assoluta preminenza (24): basti pensare, tra l'altro, al fatto che, anche alla luce dei progetti di riforma della legge sul procedimento in atto (25), la tutela ambientale è uno dei ristretti ambiti in cui si possa continuare a parlare di composizione o bilanciamento degli interessi in senso pieno (26).

La tutela dell'ambiente è entrata di recente anche nella disciplina del processo amministrativo: com'è noto l'art. 21 l. Tar (come modificato dalla l. n. 205 del 2000) prevede che non si possa subordinare il diniego o la concessione di una misura cautelare « *quando la richiesta cautelare attenga ad interessi essenziali della persona quali il diritto alla salute, all'integrità del-*

Cost., 26 giugno 2002, n. 536 (in *Foro it.*, 2003, I, 394 con note di V. MOLASCHI e E. GRAGNANI); Corte Cost., 26 giugno 2002, n. 282; Corte Cost., 24 giugno 2003, n. 222; Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303; Corte Cost., 7 ottobre 2003, n. 307 (in *Foro amm.*, n. 10/2003, con nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla "necessità" degli impianti di telecomunicazione*); Corte Cost., 29 ottobre 2003, n. 324; Corte Cost., 7 novembre 2003, n. 331.

(23) V. R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI ed altri, *Diritto dell'ambiente*, cit., 73 ss.

(24) Sul versante dell'azione non possono non richiamarsi i fondamentali contributi di G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Giuffrè, 1996, II, 1121 e di E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Giuffrè, 1996, I, 653.

(25) Vedi il d.d.l. contenente modifiche e integrazioni alla l. 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa, per il quale in data 2 marzo 2004 si è concluso l'esame da parte della Commissione (S.1281-B).

Già adesso, secondo quanto dispongono gli artt. 16 e 17 della l. n. 241 del 1990, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale godono di un regime giuridico rafforzato per ciò che riguarda i pareri e le valutazioni tecniche.

(26) Com'è noto il principio di maggioranza non può trovare applicazione, ai sensi dell'attuale art. 14-*quater* l. n. 241 del 1990, in caso di dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale: in questo caso si deve utilizzare il procedimento speciale previsto dallo stesso articolo.

*l'ambiente ovvero ad altri beni di primario rilievo costituzionale».*

2. Le più varie e raffinate interpretazioni del concetto di ambiente che sono state proposte nel tempo dalla dottrina — vi è chi ha sostenuto una configurazione tripartita del bene ambiente (27), chi ha proposto una concezione bipartita (28), chi ha ritenuto che l'ambiente costituisca un bene giuridico unitario (29), chi infine vi ha fatto rientrare nozioni più diversificate (30) — devono oggi confrontarsi con un dato nuovo, che emerge proprio dalla considerazione di tale processo discendente.

Il diritto internazionale e, soprattutto, il diritto comunitario è arrivato ad una fase di raffinazione e di approfondimento tale da consentire, finalmente, di iniziare a ricostruire i tratti essenziali della nozione di ambiente a partire dal diritto positivo.

Mentre sino a metà degli anni '80 le norme comunitarie di diritto derivato in materia ambientale erano relative a settori specifici (le prime direttive, che risalgono alla metà degli anni '70, avevano ad oggetto la disciplina dell'inquinamento atmosferico), negli ultimi anni hanno sempre più spesso ad oggetto principi generali di azione e di organizzazione e vanno a confluire in quello

(27) Per M.S. GIANNINI la nozione di ambiente fa riferimento a tre diversi aspetti: paesaggio, habitat ecologico (suolo, aria, acqua), assetto urbanistico (in *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.).

(28) Per A. PREDIERI (voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, 507 ss.) la nozione di ambiente comprende due filoni: il primo è quello attinente alla tutela del territorio intesa in senso generico e il secondo è quello relativo alle normative settoriali. Nello stesso senso anche E. CASSETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regione e autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1984, 1188 e P. DE LEONARDIS (a cura di), *I valori costituzionali nell'ambiente-paesaggio*, Giappichelli, 1997.

(29) In questo senso, anche se con sfumature e fondamenti assai diversi gli uni dagli altri, A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32; P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, nn. 5-6; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215.

(30) M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000, 1.

che ormai può essere definito come un *corpus omogeneo* di norme comunitarie.

Da tale *corpus omogeneo* si possono trarre indicazioni utili per la definizione di ambiente: nell'art. 3 della direttiva in materia di valutazione d'impatto ambientale (31) si legge che per effetti sull'ambiente devono intendersi quelli su « uomo, fauna e flora » (prima categoria), quelli su « suolo, acqua, aria, clima e paesaggio » (seconda categoria), l'interazione tra i fattori della prima e della seconda categoria e, infine, « i beni materiali e il patrimonio culturale ».

L'ambiente viene quindi inteso in senso assai ampio (secondo la sua etimologia di « ciò che sta intorno ») e comprende innanzitutto i cinque elementi « naturali », quelli che preesistono rispetto all'uomo e che sono: aria, suolo, acqua, flora e fauna.

Vi sono inoltre, però, nella definizione deducibile da tale direttiva, anche « il paesaggio », « i beni materiali » e il « patrimonio culturale », che costituiscono il c.d. ambiente antropizzato, ossia l'ambiente inteso come risultato dell'interazione tra fattori naturali e azione dell'uomo (un bel paesaggio di montagna è costituito non solo dal caratteristico suolo montagnoso, dai ruscelli, da conifere e animali ma anche dalle particolari abitazioni che lo abbelliscono; così la campagna romana si caratterizza per acquedotti, monumenti e vie consolari con la loro tipica pavimentazione etc.).

In altre parole, sempre per la direttiva in materia di valutazione ambientale, la nozione di ambiente non può essere ridotta al cd. ambiente « naturale », ma deve abbracciare l'insieme degli elementi che ne fanno parte e che circondano l'uomo.

Anche nella direttiva sulla partecipazione e sulle informazioni in materia ambientale (32), che è stata di recente del tutto rivisitata (33), si ritrova lo stesso concetto di ambiente: sono conside-

(31) Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati modificata dalla direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997.

(32) Direttiva del Consiglio 90/313/CEE del 7 giugno 1990 concernente la libertà di accesso all'informazione in materia d'ambiente.

(33) Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28

rate informazioni relative all'ambiente quelle pertinenti lo « stato dell'acqua, dell'aria, del suolo, della fauna e della flora » (gli elementi naturali) includendovi pure il « territorio e gli spazi naturali » (34).

Ancora la convenzione di Aarhus del 1998 (35) e la direttiva sulla partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali (36) forniscono elementi interessanti in relazione alla nozione di ambiente: tra gli elementi naturali il termine « fauna e flora » viene sostituito da quello di « biodiversità e sue componenti »; quello di « aria » viene ampliato con il riferimento all'« atmosfera »; quello di « suolo » viene accompagnato dalla « terra »; resta il riferimento al « territorio » e al « paesaggio ».

È interessante notare che nell'ambito della « biodiversità e sue componenti » vengono ricompresi anche « gli organismi geneticamente modificati » (37).

La convenzione di Aarhus considera poi informazioni sul-

gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

(34) Sull'interpretazione ampia che la Corte di Giustizia dà alla nozione di informazione ambientale cfr. Corte Giust., 26 giugno 2003, C-233/00, *Commissione/Rep.francese* (in *Foro amm.-Cons. St.*, 2003, 1805). Nel diritto interno, in senso invece restrittivo, Cons. Stato, V, 14 febbraio 2003, n. 816 (in *Foro amm.-Cons. St.*, 2003, 1341 con nota di F. SALVIA, *La probatio diabolica vanifica la primarietà dei valori ambientali*).

(35) Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998, ratificata in Italia con l. 13 luglio 2001, n. 108 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001.

Si tratta dell'atto finale di un processo negoziale iniziato a seguito di una decisione presa alla Terza Conferenza ministeriale « Environment for Europe » in Sofia (23-25 ottobre 1995) con la costituzione di un gruppo di lavoro per la preparazione di un testo di convenzione.

Il gruppo di lavoro, dopo dieci sessioni (l'ottava delle quali ospitata in Italia nel dicembre 1997), ha concluso i suoi lavori con la predisposizione della bozza di convenzione.

(36) Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

(37) Sugli OGM v. M. LABRA-S. IMAZIO-S. GRASSI, *L'ABC delle biotecnologie vegetali*, in *Inf. agr.*, 2003, 27 ss.; *Le biotecnologie vegetali e le varietà ogm*, Rap-

l'ambiente anche « lo stato di salute dell'uomo, la sua sicurezza e le sue condizioni di vita, così come lo stato dei siti culturali e delle strutture abitative » ma esclusivamente « nella misura in cui sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente ».

Nell'allegato I alla direttiva sulla valutazione ambientale strategica (38) si considerano i possibili effetti significativi sull'ambiente, « compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori ».

Nella direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (39) si fa riferimento agli elementi naturali (aria, acqua, suolo); nel regolamento che istituisce l'Agenzia Europea per l'ambiente (40) si menzionano aria ed emissioni atmosferiche, acqua, suoli, fauna e flora ma anche « la gestione dei rifiuti, le emissioni sonore, le sostanze chimiche pericolose per l'ambiente e la protezione del litorale ».

Il *corpus* comunitario di regole « trasversali » rispetto ai settori specifici (acqua, aria, suolo, rifiuti, natura) consente, in sin-

porto della Commissione congiunta delle Accademie nazionali dei Lincei e delle Scienze (2003); N. POGNA, *La legislazione che regola gli ogm in Italia e in Europa*, in *Inf. agr.*, 51 ss. (con specifico riferimento al diritto comunitario); A. SORRENTINO-L. AGUGLIA, *Le regole per moderne biotecnologie di interesse agricolo*, in *Inf. agr.*, 2002, 43 ss. (per i riferimenti di diritto internazionale); F. BRUNO-R. ESPOSTI, *Perché USA e Unione Europea hanno approcci differenti agli OGM*, in *Inf. agr.*, 2002, 47; G. CALZOLAIO-G. IMMORDINO, *Organismi geneticamente modificati ed incertezza scientifica — Una prospettiva internazionale*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2001, 309; D. BELLANTUONO, *La direttiva 6 luglio 1998 n. 98/44/CE: biotecnologie, biosicurezza e agricoltura*, in *Foro it.*, 2002, IV, 161.

(38) Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Su di essa v. J. DE MULDER, *La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente (SEA)*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 939-946.

(39) Direttiva 96/61/CEE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

(40) Regolamento CEE n. 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente.

tesi, di pervenire a due distinte conclusioni: innanzitutto che la nozione di ambiente è mutevole e si arricchisce nel tempo (basti pensare all'introduzione degli organismi geneticamente modificati) e, in secondo luogo, che tale nozione può essere scomposta in due parti: una, di contenuto fisso, con gli elementi tradizionali dell'ambiente (acqua, aria, suolo, natura) e l'altra, di contenuto variabile, composta da elementi che rientrano nella nozione di ambiente se hanno una qualche relazione con i primi (paesaggio, territorio, siti culturali, salute, sostanze chimiche, ogm).

In relazione a tale contenuto « a geometria variabile » dell'ambiente si può osservare come, ad esempio, un'informazione relativa alla gestione del paesaggio non può essere considerata un'informazione ambientale di per sé; lo sarà esclusivamente se, in qualche modo, essa attenga alla relazione tra la gestione del paesaggio e un elemento dell'ambiente. Qualsiasi informazione che si riferisca invece all'inquinamento acustico, elettromagnetico, atmosferico, poiché incide direttamente sull'elemento « aria », sarà da considerarsi sicuramente informazione ambientale.

In conclusione si può affermare che qualsiasi tentativo di nuova definizione di ambiente non possa oggi prescindere dall'attenta considerazione delle specifiche indicazioni che provengono dal diritto comunitario.

3. Nel diritto comunitario trova origine anche un'ulteriore sollecitazione: l'art. 6 Tratt. CE, che è norma collocata tra i principi fondamentali (41) e per il quale « *le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie* », sancisce il cd. principio di integrazione (42).

(41) La norma era stata introdotta nel 1986 dall'Atto Unico europeo ed era stata collocata nella parte speciale relativa all'ambiente. All'attuale collocazione si è pervenuti nel 1997 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Sull'origine dell'art. 130 R e le sue varie versioni v. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., 89; G. CATALDI, voce *Ambiente (tutela dell')*, cit., 1.

(42) Il principio d'integrazione costituiva il cardine intorno al quale girava

Questo che, non a caso, è stato definito come « il più importante di tutti i principi » (43) prescrive che qualsiasi attività, tanto più quelle di cura concreta dell'interesse generale posta in essere dalle amministrazioni comunitarie, e di riflesso anche da quelle nazionali, debba prendere in considerazione la componente ambientale, misurarsi con essa e integrarla come uno degli elementi inderogabili del bilanciamento di interessi (44).

L'ambiente quindi non solo è « disceso » dal diritto internazionale e da quello comunitario al sistema nazionale, ma tende oggi ad interessare « orizzontalmente » qualsiasi attività svolta sia da soggetti pubblici che da soggetti privati.

Per ciò che riguarda questi ultimi il fatto nuovo della politica comunitaria più recente sta nell'attribuzione di uno specifico ruolo anche ai cittadini (45), nella consapevolezza che sono fondamentalmente questi, come consumatori (46), ad indicare al mercato la direzione in cui muoversi (47).

Nella prospettiva di « indurre il mercato » a lavorare per l'am-

il quinto programma di azione ambientale (1992-1999) che s'intitolava « Per uno sviluppo durevole e sostenibile »; anche l'attuale programma d'azione (il sesto) fa proprio l'obiettivo dell'integrazione: « l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche economiche e sociali è fondamentale » (considerando 9).

(43) L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., 90. Sul principio di integrazione, affermato anche nell'art. 37 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza nel 2000, v. WAAIMER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common Market Law Review*, 2001, 159.

(44) In ordine al fatto che il valore ambiente non implichi in nessun modo l'incondizionata subordinazione a esso di ogni altro valore costituzionale: B. CARAVITA DI TORRITO, *Diritto dell'ambiente*, cit., 39 e M. GOLLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, cit., 320. Sul fatto che il principio d'integrazione presupponga un confronto e un costante bilanciamento G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, cit., 183.

(45) Il sesto programma si apre sottolineando la necessità di « una maggior responsabilizzazione di cittadini e parti interessate nei confronti dell'ambiente ».

(46) Sempre per il sesto programma « i singoli cittadini operano quotidianamente decisioni che hanno un impatto diretto o indiretto con l'ambiente ».

(47) Il sesto programma prevede testualmente che « occorre un approccio strategico per indurre i necessari cambiamenti dei modelli di produzione e di consumo che incidono sullo stato dell'ambiente e sulle tendenze in atto; a tal fine sarà necessario introdurre nuove modalità di interazione con il mercato, dare maggiore potere ai cittadini » (considerando 10).

biente la politica comunitaria più recente ha proposto l'utilizzazione di quello che viene definito testualmente come « approccio non normativo » e che consiste nell'« orientare i mercati e la domanda dei consumatori verso prodotti e servizi ecologicamente superiori (...) garantendo che per quanto possibile il prezzo dei prodotti incorpori il reale costo ambientale » (48).

Si tratta di una singolare applicazione del principio di sussidiarietà: in un primo tempo le azioni a difesa dell'ambiente venivano realizzate dai poteri pubblici (che agivano con approccio sostanzialmente sanzionatorio) (49), oggi si tende a mettere in primo piano l'azione diretta del cittadino e/o dell'impresa.

Ovviamente, come si vedrà, il nuovo ruolo dei soggetti di diritto comune non ha eliminato la necessità dell'azione pubblica, ma ha, appunto, determinato la necessità di un'integrazione tra tale azione e quella privata al fine di creare un insieme di soggetti responsabili (e responsabilizzati) che consenta il conseguimento dell'obiettivo di tutela in modo sempre migliore.

Ed infatti l'esperienza maturata negli anni ha dimostrato che la tutela ambientale non si assicura solo con la sola politica legislativa, né tantomeno con azioni sanzionatorie o d'incentivo alle imprese, ma attraverso una maggiore responsabilizzazione dei cittadini e delle imprese (che peraltro sono i veri beneficiari delle azioni di tutela dell'ambiente).

Ciò non significa, ovviamente, che l'attività di produzione normativa o di vigilanza sia inutile (il diritto comunitario afferma espressamente il contrario) (50) ma che, tuttavia — con parole del sesto programma di azione ambientale — « le odierne sfide am-

(48) Sesto programma di azione comunitaria in materia ambientale, p. 63.

(49) Significative al riguardo appaiono le disposizioni contenute nella Carta europea dell'ambiente del 1989 in cui si prevede la necessità di applicare « misure appropriate di controllo »; di utilizzare « strumenti fiscali » (le c.d. ecotasse) per promuovere condizioni ambientali ottimali; di incoraggiare « prodotti e tecnologie a basso impatto e il riciclaggio e il reimpiego dei rifiuti »; di stabilire standard « sulla base della migliore tecnologia disponibile »; di rafforzare « i sistemi informativi per sostenere il monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate ».

(50) « La legislazione in materia ambientale è e resterà un pilastro fondamentale nell'approccio comunitario per il perseguimento degli obiettivi ambientali (...) » (considerando 8).

bientali impongono di guardare oltre l'approccio strettamente normativo e di assumere una strategia su più fronti capace di indurre i necessari cambiamenti dei nostri modelli di produzione e consumo ».

Da tale quadro generale deriva una sorta di « correzione » di direzione dell'azione dell'amministrazione: mentre fino a poco tempo fa, in materia ambientale, le amministrazioni venivano chiamate fundamentalmente a svolgere ruoli attivi o di controllo (in negativo o in positivo), oggi mirano ad acquistare una funzione servente rispetto ai cittadini, a cui si tende a riconoscere sempre più il ruolo di veri e propri « padroni del vapore » (51).

L'azione amministrativa viene ad essere strutturata in modo tale da favorire quell'ampio coinvolgimento dei cittadini che era già rinvenibile come obiettivo nel preambolo della dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano (1972) (52), nella Carta Mondiale della natura (1982) (53), nella Carta Europea sull'Ambiente e la salute (1989) (54) e nella dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (1992) (55), ma che è divenuto un vero e proprio

(51) Singolarmente la convenzione di Aarhus prevede che le autorità devono « assistere il pubblico » e addirittura « fornire consigli » al fine di avere accesso all'informazione, di partecipare più facilmente al processo decisionale e di adire le vie legali in materia ambientale. È abbastanza strano pensare al funzionario che suggerisce al cittadino le modalità per adire le vie legali per procurarsi un'informazione ambientale di cui lui stesso è depositario.

(52) « Tutti, cittadini e collettività, imprese ed istituzioni ad ogni livello, assumano le loro responsabilità e si dividano i relativi compiti ».

(53) La Carta mondiale della natura, approvata con risoluzione ONU del 1982, prevede che « gli esseri umani devono acquisire le conoscenze necessarie per mantenere e sviluppare le loro capacità di utilizzare le risorse naturali in modo da assicurare la conservazione della specie e degli ecosistemi ».

(54) Il documento europeo sull'ambiente e salute, firmato in esito alla prima conferenza europea su ambiente e salute a Francoforte sul Meno l'8 dicembre 1989, afferma il principio di responsabilità in base al quale la protezione dell'ambiente è compito di « ogni individuo », di « tutti i settori della società », di « ogni autorità pubblica e agenzia a differenti livelli » e di « ogni organismo pubblico e privato » ivi compresi i « media » e le « organizzazioni non governative ».

In esso si stabilisce che « ogni individuo ha diritto (...) a informazioni e consultazioni sullo stato dell'ambiente e sui piani, le decisioni e le attività che possono influenzare sia l'ambiente che la salute; alla partecipazione ai processi decisionali ».

(55) Il principio 10 della dichiarazione di Rio sancisce che « i problemi am-

dovere per le amministrazioni in base al sesto programma di azione comunitaria in materia ambientale (il più recente e riferito al periodo 2001-2010).

La trasformazione del ruolo dell'amministrazione emerge in modo chiaro dall'analisi del diritto comunitario derivato: tra i compiti fondamentali dell'amministrazione viene messo in primo luogo quello istruttorio (o della « costruzione » delle informazioni), poi quello della loro diffusione, e ancora quello della garanzia della partecipazione dei cittadini. A questi compiti si uniscono ovviamente quelli, più tradizionali ed espressamente confermati, di vigilanza e di incentivazione sulle imprese.

Per quel che riguarda quella che si è definita l'attività di « costruzione » delle informazioni ambientali il ruolo dell'amministrazione è di estremo rilievo, perché solo queste possiedono gli strumenti tecnici (e l'imparzialità necessaria) per misurare lo stato dell'ambiente.

Sotto questo profilo, dato che le tematiche ambientali si prestano per loro natura ad una facile strumentalizzazione ed ideologizzazione, il diritto comunitario si è preoccupato di chiarire che l'approccio alle tematiche ambientali deve essere basato sui fatti, sulle prove scientifiche (56) e conseguentemente devono porsi in primo piano le attività di valutazione tecnica.

Dovendo la politica ambientale della Comunità essere fondata « su solide conoscenze scientifiche » (57), anche « i progressi do-

bientali vengono affrontati al meglio con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ciascuno a seconda del proprio livello ».

A tal fine si prevede che « ogni individuo dovrà avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose » e che « dovrà avere la possibilità di partecipare ai processi decisionali ».

(56) Nel considerando 24 del sesto programma si legge che, « vista la complessità delle tematiche, l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi su una solida valutazione scientifica ed economica che parta dalla conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto » e questa non può che essere fornita dall'amministrazione la cui attività presenta le necessarie caratteristiche di imparzialità.

(57) Art. 2, par. 2 e par. 10 sesto programma di azione in materia ambientale.

vranno essere misurati mediante appositi indicatori e analisi comparata » (58).

All'attività di « costruzione » delle informazioni si aggiunge quella altrettanto fondamentale della diffusione delle stesse (59): così, per « informare i consumatori perché possano scegliere i prodotti più ecologici » ed orientare il mercato, le amministrazioni devono far in modo che « le informazioni inviate ai legislatori e al pubblico [siano] attinenti, aggiornate e facilmente comprensibili » (60).

Si stabilisce innanzitutto il dovere dell'amministrazione di fornire rapporti generali sullo stato dell'ambiente (61): non solo devono essere redatti elenchi, registri o schedari accessibili al

(58) Cfr. anche considerando 26.

Così ad esempio si prevede la necessità di « valutare per tappe tutte le sostanze chimiche prodotte in quantità elevate, con date e scadenze chiare (come illustrato nel Libro bianco sulla nuova strategia in materia di sostanze chimiche), partendo da quelle con un elevato volume di produzione e da quelle che danno adito a particolari preoccupazioni » (art. 5).

(59) Nel sesto programma si legge che tra le azioni da realizzare con riguardo ad una politica ambientale fondata sulla partecipazione vi sono: « informazione periodica del pubblico sulle tematiche ambientali e ad esse connesse, presentando relazioni annue sui principali indicatori ambientali ed elaborazione di indicatori di integrazione che dimostrino, ove possibile, l'importo del danno ambientale » e « revisione dei sistemi di informazione e di relazione al fine di introdurre un sistema più omogeneo ed efficace per garantire un esercizio di relazione di qualità elevata e la produzione di dati e di informazioni ambientali comparabili » (art. 9).

(60) Sesto programma di azione comunitaria in materia ambientale, considerando 25.

(61) « Ogni parte pubblica diffonde a intervalli regolari, non superiori ai tre o quattro anni, un rapporto nazionale sullo stato dell'ambiente, comprensivo delle informazioni sulla qualità dell'ambiente e delle informazioni sulle pressioni cui esso è sottoposto » (art. 5 par. 4 conv. Aarhus).

Sempre nella stessa convenzione accanto alle informazioni ambientali previste nell'art. 2 si prevede la diffusione di « informazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente mediante mezzi quali la pubblicazione periodica di relazioni descrittive » (art. 7, par. 1).

In questa stessa direzione appare anche il nuovo « registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER) previsto dalla direttiva sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (sesto programma p. 42) » che dovrebbe costituire « la prima tappa verso lo sviluppo di un registro perfettamente integrato sul rilascio e il trasferimento di inquinanti (PRTR) quale quello auspicato dalla convenzione di Aarhus ».

Tali registri sono nella linea del « sensibile incremento della qualità dei dati

pubblico ma i loro contenuti devono essere resi disponibili gratuitamente in banche dati elettroniche (62).

Si prevede poi, sempre nella prospettiva di rendere i cittadini più responsabili, l'ampliamento sia della legittimazione attiva all'accesso (63) che della categoria dei soggetti passivi del diritto d'accesso (64) mentre viene ristretta l'area dei motivi di diniego all'accesso (65).

Vi è, ancora, ciò che si riferisce alla partecipazione: secondo quanto previsto dalla convenzione di Aarhus « il pubblico deve conoscere le procedure di partecipazione al processo decisionale per quanto attiene all'ambiente, avervi libero accesso e sapere come utilizzarle » (66).

L'amministrazione è tenuta in particolar modo a garantire che

ambientali ed economici » (p. 63) in cui vi deve essere lo sviluppo di appositi « indicatori chiari ed omogenei » (p. 66).

(62) Solo da due anni nel sito del Ministero dell'Ambiente è disponibile la relazione generale sullo stato dell'ambiente in Italia.

(63) Per l'art. 4, par. 1, lett. *a* della convenzione di Aarhus l'accesso alle informazioni ambientali è consentito « senza che il pubblico debba far valere un interesse particolare ».

(64) Mentre nella dir. 90/313 soggetti passivi del diritto d'accesso erano soltanto « le amministrazioni pubbliche che abbiano responsabilità a livello nazionale, regionale o locale e che siano in possesso di informazioni in materia d'ambiente », in base alla convenzione di Aarhus sono, oltre alle precedenti, anche « le persone fisiche e giuridiche che esercitino funzioni amministrative pubbliche, nell'ambito delle leggi nazionali, compresi compiti, attività o servizi specifici relativi all'ambiente » (quindi ad esempio i consorzi volontari o obbligatori costituiti sulla base del d.l. n. 22 del 1997); « qualsiasi altra persona fisica o giuridica che abbia responsabilità o funzioni pubbliche oppure che fornisca servizi pubblici attinenti con l'ambiente sotto l'autorità di un organo o di una persona che rientri nei punti di cui *a*) e *b*) di cui sopra »; « le istituzioni di qualsiasi organizzazione per l'integrazione economica regionale » (quindi anche le istituzioni comunitarie).

(65) Per l'art. 4 della convenzione di Aarhus « i motivi di rifiuto sopracitati devono essere interpretati in modo restrittivo ». Da questo punto di vista è singolare che il parere motivato che viene notificato dalla Commissione europea allo Stato membro in caso di mancato recepimento di una direttiva in materia ambientale e le relative osservazioni dello stato membro siano sottratti al diritto d'accesso.

(66) Per l'art. 5 par. 8 della convenzione di Aarhus devono essere messe a disposizione dei consumatori « informazioni sufficienti » in modo tale da « consentire ai consumatori di fare scelte ecologiche in piena cognizione di causa ».

vi sia una partecipazione dei cittadini soprattutto in sede di programmazione (67).

Vi sono poi alcuni doveri classici, che rispecchiano quelli di diritto interno: il dovere di prendere in considerazione le osservazioni del cittadino (68), l'obbligo di rendere pubblica la decisione e di motivarla (69) e il divieto di discriminazione (70).

Ovviamente anche il sistema di giustizia viene strutturato dal diritto comunitario in modo tale da accentuare le garanzie: viene data facoltà di far valere vizi formali (« di procedura ») o sostanziali (« di merito ») (71), viene prevista la legittimazione automatica delle o.n.g. « che soddisfano le condizioni richieste dal diritto interno » (72) e viene previsto un costo economico limitato per garantire la partecipazione (73).

Sempre in materia di giustizia la convenzione di Aarhus detta

(67) Per la convenzione di Aarhus devono essere prese tutte le disposizioni « affinché la partecipazione del pubblico cominci dall'inizio della procedura ossia quando tutte le opzioni e le soluzioni sono ancora possibili e quando il pubblico può esercitare una vera influenza ».

Il pubblico deve avere la possibilità di partecipare sia « all'elaborazione dei piani e programmi relativi all'ambiente » (art. 7) sia alla « fase di elaborazione da parte delle autorità pubbliche delle disposizioni regolamentari e di altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale » (art. 8).

Già nella Carta mondiale della natura del 1982 si sottolineava la necessità di considerare l'interesse ambientale già a livello di pianificazione: « nella pianificazione e esecuzione delle attività di sviluppo sociale ed economico sarà debitamente tenuto conto che la conservazione della natura fa parte integrante di queste attività » (principio 7; v. anche principio 8).

(68) Art. 6, par. 8.

(69) Art. 6, par. 9. L'art. 8, par. 2 della convenzione di Aarhus stabilisce che « i risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nei limiti del possibile ».

(70) L'art. 3, par. 8 prevede che « le persone che esercitano i propri diritti in conformità con le disposizioni di questa convenzione » non possono essere « in alcun modo penalizzate, perseguitate o soggette a misure vessatorie data la loro azione ».

(71) Art. 9, par. 2.

(72) Art. 9, par. 2.

(73) Sempre per la convenzione di Aarhus la tassa che le autorità pubbliche devono far pagare per le informazioni che forniscono non deve essere superiore a un importo ragionevole (art. 4, par. 8).

il principio della necessità di una decisione rapida (74); dell'indipendenza ed imparzialità del giudice (75); della gratuità totale o parziale della procedura (76); della possibilità di tutela cautelare (77); dell'effettività ed adeguatezza della decisione (78); dell'effetto conformativo della decisione (79); della necessità della motivazione in caso di decisione di rigetto (80).

È interessante notare che proprio in materia ambientale, che costituisce certamente una delle punte avanzate del diritto comunitario, ritorni a far capolino tra le situazioni giuridiche soggettive anche l'interesse legittimo.

Il disposto della convenzione di Aarhus in cui si prevede « che il pubblico, comprese le organizzazioni, abbia accesso a meccanismi giudiziari efficaci affinché i loro *interessi legittimi* siano salvaguardati e la legge venga rispettata » dimostra che l'interesse legittimo non è una figura sconosciuta al diritto comunitario e impone il ripensamento di quelle teorie che si erano fondate proprio sul fatto che nel diritto comunitario tale situazione giuridica non è contemplata.

Del resto le teorie che propongono la costruzione di un vero e proprio diritto all'ambiente salubre si scontrano, tra le altre cose, anche con il dato testuale della convenzione di Aarhus per cui « i risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nei limiti del possibile » (81).

Un ulteriore profilo di novità che è riscontrabile dal diritto comunitario più recente è quello che può essere definito come « il buon esempio della p.a. ».

(74) Art. 9, par. 1 (« procedura rapida definita dalla legge ») e par. 4 (« rimedi rapidi »).

(75) Per l'art. 9, par. 1 il giudice può essere « l'autorità giudiziaria o altro organo indipendente e imparziale stabilito dalla legge ».

(76) Art. 9, par. 1 (« gratuita o limitatamente onerosa »); par. 4 (« senza che il loro costo sia proibitivo »); par. 5 (« obiettivo di eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o altri che impediscano l'accesso alla giustizia »).

(77) Art. 9, par. 2: « comprese misure ingiuntive se necessario ».

(78) Art. 9, par. 2: « rimedi adeguati ed effettivi ».

(79) Per l'art. 9, par. 1 « le decisioni finali (...) vincolano l'autorità pubblica ».

(80) Art. 9, par. 1.

(81) Art. 8, par. 2.

Ed infatti, oltre a quanto si è fin qui tratteggiato in ordine alla necessità di rendere sempre più « protagonisti » i cittadini nella battaglia per la difesa dell'ambiente, ed oltre ai compiti più tradizionali di incentivazione o di sanzione delle imprese, l'amministrazione in quanto soggetto dell'ordinamento generale al pari degli altri viene chiamata a « dare esempio » di tutela ambientale.

Per ciò che riguarda più direttamente il ruolo dei soggetti pubblici il diritto comunitario prevede che l'interesse ambientale deve essere preso in considerazione nell'attività di regolazione del mercato, nell'attività di contrattazione della p.a. (e quindi negli appalti), nell'attività di dismissione dei beni pubblici e nelle varie attività di gestione dei servizi pubblici (trasporti, energia elettrica, istruzione) (82).

4. Il rapporto tra commercio e ambiente può essere affrontato secondo lo schema che si è delineato all'inizio, ossia a partire dagli ordinamenti superiori.

Le vicende della relazione commercio-ambiente nell'ambito del diritto internazionale possono essere ricostruite in tre tappe fondamentali: nella prima tappa la componente ambientale praticamente non esiste e pertanto non costituisce un elemento di « freno » o di rallentamento della libertà di circolazione delle merci; nella seconda tappa l'elemento ambientale inizia ad essere menzionato nei vari accordi internazionali, vi sono le prime pronunce giurisprudenziali ma ancora, in concreto, il peso dell'ambiente è minimo (83); nella terza tappa, a partire dal 2000 e soprattutto ad opera della giurisprudenza, la componente ambientale

(82) Già nella dichiarazione di Stoccolma del 1992 si prevedeva che « è essenziale impartire l'insegnamento sulle questioni ambientali (...) al fine di sviluppare le basi necessarie per illuminare l'opinione pubblica e dare agli individui, alle imprese e alle collettività, il senso delle loro responsabilità per quanto concerne la protezione ed il miglioramento dell'ambiente in tutta la sua dimensione umana ».

(83) Sul fatto che nei primi quarant'anni di vita dell'accordo GATT la protezione dell'ambiente non sia stata di fatto mai utilizzata come giustificazione di misure adottate in deroga ai principi GATT: cfr. L. MIGLIORINO, *Le eccezioni « ambientali » ai principi del GATT nella prassi dei panels*, in *Dir. comm. int.*, 1997, 674.

diviene un reale elemento di bilanciamento nei confronti della libertà di circolazione delle merci (84).

Tralasciando per ragioni di spazio la ricostruzione di quella che è stata identificata come la prima tappa (85) si può passare subito all'analisi della seconda.

In effetti già nell'accordo GATT del 1947, accanto alla regola generale per la quale doveva essere consentita la piena e libera circolazione delle merci, come prevede oggi l'art. XI dell'Accordo Generale sulle Tariffe Doganali e sul Commercio 1994 (GATT) (86), era prevista la cd. eccezione ambientale: l'art. XX dello stesso GATT sanciva (e sancisce) che « *a condizione che queste misure non siano applicate in maniera da costituire o un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i paesi dove esistono le stesse condizioni, oppure una larvata restrizione al commercio internazionale, niente nel presente accordo sarà interpretato nel senso di impedire l'adozione o l'applicazione da parte di qualsiasi parte contraente di misure (...) b) necessarie alla protezione della salute e della vita delle persone, degli animali o alla preservazione dei vegetali; (...) g) relative alla conservazione delle risorse naturali esauribili, ove tali misure siano ap-*

(84) Un inquadramento generale della problematica commercio-ambiente in S. CARBONE LUZZATTO, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, 2002, 334-369; F. FRANCONI, *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, Portland Oregon, 2001 e D. GERADIN, *Trade and environment. A comparative study of EC and US law*, Cambridge University Press, 1997.

Su commercio globale e tutela della salute nel c.d. « SPS Agreement » cfr. S. BATTINI, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 969, il quale evidenzia il passaggio dalla internazionalizzazione alla globalizzazione amministrativa.

(85) Sul punto si rinvia a P. FOIS, voce *Ambiente (tutela del) nel diritto internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Utet, 1987, 209; C. CURTI GIALDINO, voce *Ambiente (tutela del): III diritto internazionale*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, 1988; M. TAMBURINI, voce *Ambiente (tutela del) (diritto internazionale)*, in *Nov. dig. it.*, App., Utet, 1980, 283; S. PATTI, voce *Ambiente (tutela del): V diritto comparato e straniero*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, 1988; U. LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli stati a diritto per gli individui*, Giappichelli, 2002, 215-239.

(86) Tale norma prevede che « *nessuna parte contraente istituirà o manterrà all'importazione di un prodotto originario del territorio di un'altra parte contraente, (...) divieti o restrizioni diversi dai dazi doganali* ».

*plicate unitamente a restrizioni della produzione o del consumo nazionali* ».

Già dal 1947, in buona sostanza, avrebbero potuto essere previste limitazioni alla circolazione dei beni se giustificate dall'esigenza di proteggere l'ambiente (87) ma in concreto tale esigenza di protezione dell'ambiente non trovò riconoscimento nella giurisprudenza.

Così avvenne nel caso « sigarette thailandesi », deciso nel 1990, in cui si era posto il problema della compatibilità tra l'attività di distribuzione di sigarette e la tutela della salute.

Il *panel*, convocato per decidere in ordine alla legittimità di una misura restrittiva dell'importazione di sigarette straniere adottata dalla Thailandia al fine di preservare la salute dei propri cittadini (88), aveva sancito l'illegittimità del provvedimento thailandese dal momento che vi erano strumenti alternativi per raggiungere lo stesso obiettivo: l'etichettatura, la limitazione delle sostanze pericolose, il divieto di pubblicità e un'efficace campagna di informazioni (89).

Anche nel noto caso « Tonno/Delfini I » venne privilegiata l'esigenza di garantire il libero commercio rispetto a quella di preservare l'ambiente (90).

(87) Il termine « ambiente » non viene mai utilizzato dall'accordo GATT perché nel momento storico in cui venne approvato non vi era ancora una consapevolezza in tal senso: L. MIGLIORINO, *Le eccezioni « ambientali » ai principi del GATT nella prassi dei panels*, cit., 674.

(88) Con una legge del 1966 la Thailandia aveva previsto che l'importazione o l'esportazione di semi, piante, foglie e tavolette di tabacco e di tabacco trinciato potesse avvenire esclusivamente su licenza e solo in tre occasioni aveva rilasciato tale licenza (1968-70; 1976 e 1980). Nel 1989 gli Stati Uniti, volendo esportare il tabacco anche in Thailandia e trovandosi nell'impossibilità di farlo nella vigenza della predetta legge, richiesero l'avvio delle consultazioni con tale paese. Dato l'esito negativo dei negoziati si richiese la costituzione del *panel* che adottò il suo rapporto il 7 novembre 1990 (in *International legal materials*, 1991, 1122).

(89) M. MONTINI, *La necessità ambientale*, cit., 267.

(90) L'antefatto della controversia va ricercato nella citazione in giudizio da parte dell'associazione ambientalista *Earth Island Institute*, nel 1988, del Ministro del commercio statunitense affinché questi imponesse divieti di importazione di tonno a pinne gialle da Messico, Venezuela e Vanuatu. Il divieto d'importazione venne imposto effettivamente nel 1990 da un decreto della *Federal District Court* del *Northern District* della California ed esso proibiva l'importazione di tonno da

Nel 1991 il *panel* diede torto agli USA perché questi, con misura adottata unilateralmente e non concordata a livello internazionale (91), avevano impedito l'importazione di tonni da paesi utilizzando tecniche di pesca non idonee a salvaguardare i delfini (come ad es. le reti a strascico con le quali è assai facile la cattura accidentale).

Poiché poi gli USA reiterarono il divieto d'importazione di tonni anche nei confronti delle nazioni che fungevano da intermediarie, il *panel* nel 1994 diede loro nuovamente torto (caso « Tonno/Delfini II ») (92) non riconoscendo ancora una volta l'esistenza della c.d. eccezione ambientale.

Nei tre casi, tutti antecedenti, nelle loro premesse, all'entrata in vigore della WTO con i suoi organi giurisdizionali (93), i giudici internazionali hanno argomentato a partire dalla mancata « necessità » della misura ambientale (che andava qualificata come illegittima perché il medesimo risultato si sarebbe potuto ottenere attraverso misure alternative) ed hanno concluso per la

Stati che hanno un'insufficiente politica di protezione dei delfini o i cui pescatori uccidono una quantità di delfini maggiore di 1,25 volte della quantità di delfini uccisi nello stesso anno dalla flotta da pesca statunitense. Il divieto mirava essenzialmente a colpire il Messico. Questo Stato nel novembre del 1990 avviò, secondo le procedure, consultazioni con gli Stati Uniti e a seguito del fallimento chiese al GATT la costituzione di un *panel*. Il rapporto del *panel* venne adottato il 16 agosto 1991 (in *International legal materials*, 1991, 1594).

(91) M. MONTINI, *La necessità ambientale*, cit., 270.

(92) La CEE e l'Olanda chiesero consultazioni agli USA ritenendo illegittime le restrizioni all'importazione di tonno introdotte sulla base della legge del 1972 (*Marine Mammal protection Act*). Non essendo andate a buon fine le trattative venne costituito il *panel*, che si pronunciò con rapporto del giugno 1994 (in *International legal materials*, 1994, 839 e in M. MONTINI, *La necessità ambientale*, cit., 274).

Su di esso v. anche T.H. STROM, *Another Kick at the Can: TunalDolphin II*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 1995, 174.

(93) Sulle vicende relative all'accordo e all'istituzione della WTO si rinvia a G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, Giuffrè, 2000; G. ABRNOLFI, *L'organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Cedam, 2001; U. LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Giappichelli, 2002, 242-269; E. GREPPI, voce *WTO*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg.to, 2000, 718 ss.; A. BEVIGLIA ZAMPETTI, voce *Organizzazione mondiale del commercio (OMC)*, in *Enc. giur.*, 1996.

prevalenza dell'esigenza di tutelare il mercato rispetto a quella di tutelare l'ambiente.

Nella stessa linea è il caso della « benzina americana » del 1996 (94). Ancora una volta il *panel* in primo e secondo grado diede torto agli USA, che avevano imposto agli importatori di benzina *standards* più severi di quelli imposti ai produttori americani (95): i giudici internazionali stabilirono che se gli USA avessero voluto veramente tutelare l'ambiente avrebbero dovuto utilizzare misure alternative e non impedire l'importazione di benzina da paesi esteri (96).

Il caso « gamberetti/tartarughe » è analogo ai due casi « tonno/delfini » non solo nelle curiose particolarità della vicenda ma anche nell'esito: in esso si affermò l'illegittimità del divieto di importazione di gamberetti adottato dagli USA a tutela delle tartarughe di mare nei confronti di quei paesi che non avessero adottato una serie di accorgimenti (97).

Il noto caso della « carne agli ormoni » (98) del 1998 riguarda l'applicazione di uno dei più rilevanti testi normativi adottati al termine dell'Uruguay Round: l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS).

Gli USA contestarono l'applicazione di alcune direttive comunitarie (99) che prevedevano il divieto di utilizzazione di alcune sostanze ormonali e la vendita e l'importazioni di carni (o

(94) Si tratta del primo caso che viene risolto in grado d'appello dagli organi di risoluzione delle controversie della WTO: su di esso v. E. ROBERT, *L'affaire des normes américaines relatives à l'essence*, in *Revue général de droit international public*, 1997, 91.

(95) Per gli antecedenti del caso, che si è concluso con un rapporto del *panel* di primo grado del 29 gennaio 1996 e con il rapporto dell'organo d'appello del 20 maggio 1996 (in *International legal materials*, 1996, 274 e 603), v. L. MIGLIORINO, *Le eccezioni « ambientali » ai principi del GATT nella prassi dei panels*, cit., 676.

(96) M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, cit., 279.

(97) *Idem*, 288.

(98) *European Communities — Measures Concerning Meat and Meat Products (EC — Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 13 febbraio 1998. Ampi riferimenti bibliografici in G. VENTURINI, *L'organizzazione mondiale del commercio*, cit., 189.

(99) Si trattava delle direttive 81/602, 88/146 e 88/299 poi confluite nella direttiva 96/22 del 29 aprile 1996 (di recente modificata, proprio in esito alla con-

prodotti derivati) in cui tali sostanze fossero presenti. Il *panel* di primo grado si pronunciò sull'illiceità delle misure CE in quanto contrastanti con alcune disposizioni dell'accordo SPS (100). Anche l'*appellate body* decise in senso favorevole agli USA ritenendo che non fossero state esibite prove scientifiche in grado di fondare quanto previsto dalle direttive comunitarie (101). Dato che la Comunità europea, sulla base di ulteriori dati scientifici (102), confermò il divieto d'importazione approvando una nuova direttiva in materia (103), gli USA hanno ottenuto dagli organi giurisdizionali della WTO (con la speciale procedura che prevede l'intervento di un collegio arbitrale internazionale) il permesso di sospendere aiuti alla CE per 116 milioni di dollari USA.

troversia sulla carne agli ormoni, dalla direttiva 2003/74/CE del 22 settembre 2003).

(100) Il *panel* ravvisò il contrasto delle direttive comunitarie con l'art. 3.1 (« al fine di armonizzare le misure sanitarie e fitosanitarie su una base quanto più ampia possibile, i membri fondano le loro misure sanitarie e fitosanitarie su norme direttive o raccomandazioni internazionali »), con l'art. 3.3 (« i membri possono introdurre o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria più elevato (...) qualora esista una giustificazione scientifica (...) »), con l'art. 5.1 (« i membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali e dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali ») e con l'art. 5.5 (« i membri evitano distinzioni arbitrarie e ingiustificate nei livelli che ritengono appropriati in situazioni diverse, qualora tali distinzioni abbiano per effetto una discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale (...). Nell'elaborare tali orientamenti il Comitato tiene conto di tutti i fattori pertinenti, ivi compreso il carattere particolare dei rischi per la salute umana cui le persone si espongono volontariamente »).

(101) *Report of the Appellate Body*, 16 gennaio 1998, *European communities — Measures concerning meat and meat products (Hormones)*, par. 253 lett. c).

È interessante sottolineare che l'organo di appello (par. 184) ritenne che eventuali restrizioni possano essere fondate sulla valutazione di rischi « possibili » e non « probabili » (« *potential: that which is possible as opposed to actual; a possibility* »; « *probability: degrees of likelihood; the appearance of truth, or likelihood of being realized; a thing judged likely to be true, to exist, or to happen* »).

(102) Cfr. *Opinion of the Scientific Committee on Veterinary Measures Relating to Public Health: Assessment of potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products* del 30 aprile 1999, del 3 maggio 2000 e del 10 aprile 2002.

(103) Direttiva 2003/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003.

Alla terza tappa dei rapporti tra commercio-ambiente va ascritto, invece, il caso « amianto », deciso nel 2001 (104): in esso per la prima volta si è affermata la prevalenza della tutela ambientale sulle esigenze di libera circolazione delle merci.

In tale vicenda una misura limitativa del commercio internazionale, che era stata adottata al fine della preservazione dell'ambiente e della salute dei cittadini, è stata ritenuta legittima in applicazione di quella che è stata definita come la « regola aurea » dell'Accordo SPS ossia il requisito del carattere scientifico della prova (105).

Il divieto di produzione e di importazione di amianto stabilito dalla Francia e contestato dal Canada è stato ritenuto legittimo in quanto fondato su un'ampia e completa istruttoria.

La decisione ha segnato l'inizio di una nuova fase nei rapporti tra libertà di circolazione dei beni e tutela dell'ambiente dal momento che ha fatto diretta applicazione del principio di precauzione.

La tutela ambientale viene dunque a caratterizzarsi, in quella che si è indicata come la terza tappa che il sistema sta attualmente vivendo, per una significativa e originale effettività (106).

(104) *Report of the Panel*, 18 settembre 2000, *European communities — Measures affecting asbestos and asbestos containing products*.

(105) Sia in primo che in secondo grado gli organi di risoluzione delle controversie hanno verificato i dati scientifici sottoponendoli per la loro valutazione ad esperti indipendenti: P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. intern.*, 2002, 66 e R. PAVONI, *Misure unilaterali di precauzione, prove scientifiche e autorizzazioni comunitarie al commercio di organismi geneticamente modificati*, in *Dir. com. sc. int.*, 2000, 725.

(106) Si vedano anche i casi *Fisheries jurisdiction (Spain v Canada)*, deciso il 4 dicembre 1998 dalla Corte Internazionale di Giustizia (in [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)), e *Camouco (Panama v France)* deciso dal Tribunale internazionale del mare il 7 febbraio 2000 (in [www.itlos.org](http://www.itlos.org)), nei quali si conferma che la nozione di ambiente attiene alla tutela della fauna (su di esso v. M. MONTI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, Cedam, 2001, 226 ss.).

Ad essi va aggiunta la nota vicenda *Gabcikovo-Nagymaros project (Hungary v Slovakia)* decisa il 25 settembre 1997 dalla Corte Internazionale di Giustizia (in [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org) e in *Riv. dir. int.*, 1997, 1092), che prese la mosse dalla sospensione di lavori per la costruzione di chiuse sul fiume Danubio da parte dell'Ungheria. Tali lavori, in base al Trattato tra Ungheria e Cecoslovacchia del 16 settembre 1977,

5. In parallelo con l'ordinamento internazionale anche nel diritto comunitario è riscontrabile un'evoluzione analoga: in una prima fase l'ambiente, non menzionato dai Trattati, non viene preso in considerazione al fine della limitazione della circolazione delle merci; in una seconda fase l'elemento ambientale viene riconosciuto dapprima con i programmi di azione, poi con le direttive in settori specifici e ancora con le norme dei trattati e le direttive trasversali; infine vi è la copiosa produzione giurisprudenziale (107) che riconosce in modo chiaro che vi possono essere casi in cui la tutela ambientale limita la libertà di circolazione delle merci.

Tra i primi casi vi è quello delle « bottiglie danesi » deciso dalla Corte di Giustizia nel 1988 (108).

avevano il fine di sviluppare le risorse idrauliche, l'energia, i trasporti e l'agricoltura dei territori dei due Stati (par. 15). L'Ungheria addusse a fondamento della legittimità del proprio operato lo stato di necessità sostenendo che se i lavori fossero stati compiuti si sarebbe prodotto un grave danno all'ambiente (par. 55). La Corte, pur stabilendo che la salvaguardia dell'equilibrio ecologico risponde a un interesse essenziale dello Stato e pur affermando la necessità di conciliare lo sviluppo economico con la protezione dell'ambiente (par. 140), precisò che l'imminenza del pericolo che deve pesare su un simile interesse va intesa come immediatezza o prossimità e non come mera eventualità del pericolo stesso (par. 52-53) e, conseguentemente, diede ragione alla Cecoslovacchia dal momento che l'Ungheria aveva altri mezzi per tutelare l'ambiente. Un'ampia considerazione della sentenza, esemplare per ciò che riguarda l'applicazione dello stato di necessità, in M. MONTINI, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, cit., 198 ss.; v. anche N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 601.

(107) In materia ambientale la Corte di Giustizia è stata considerata a volte come un « attivista politico » (M. SHAPIRO, *The european Court of Justice*, in A. SBRACIA (a cura di), *Euro-politics*, The Brooking Institute, Washington, 1992) e a volte come « una fonte di idee fondamentali del processo di integrazione » (*Journey to an unknown destination: a restropective and perspective of the European Court of Justice in the arena of political integration*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, pp. 417-446).

Per una rassegna dei casi affrontati dalla Corte v. F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, in *Dir. com. sc. int.*, 2003, 621 ss. e M. MONTINI, « *Commercio e ambiente* »: bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della CGCE, in *Dir. com. sc. int.*, 2002, 439.

(108) Corte Giust., 20 settembre 1988, C-302/1986, *Commissione c/Danimarca*, in *Racc.*, 4607. La causa venne promossa dalla Commissione dopo una bat-

Dalla Commissione venne lamentata la violazione dell'art. 30 (attualmente art. 28) del Trattato CEE per il quale « sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente ». Secondo la Commissione la Danimarca aveva assunto una misura restrittiva dell'importazione (obbligo di commercializzare alcune bevande in contenitori riutilizzabili) non compatibile con il principio di libera circolazione delle merci.

Per la Danimarca invece, non essendo la libertà d'iniziativa economica, a cui è collegata la circolazione delle merci, una libertà assoluta (che prevale su ogni esigenza contrapposta), si sarebbero potute adottare misure che comprimessero o limitassero tale libertà purché queste fossero giustificate, secondo quanto prevede l'art. 36 (attualmente art. 30) del trattato CEE, sulla base della « tutela della salute e della vita delle persone e degli animali e della preservazione dei vegetali ».

Pronunciandosi sulla questione la Corte ha chiarito che gli ostacoli alla libera circolazione delle merci posti da una disciplina nazionale possono essere accettati solo in presenza di tre condizioni: la disciplina nazionale deve applicarsi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati (109); essere necessaria per rispondere ad esigenze imperative del diritto comunitario; essere proporzionata al fine perseguito (110).

In ordine alla sussistenza della seconda condizione la Corte ha affermato, sulla scia di un proprio precedente (111) e dell'Atto unico europeo, che l'ambiente costituisce sicuramente « un'esi-

taglia interna tra la DGIII, responsabile del mercato interno, e la DGXI, responsabile dell'ambiente, della sicurezza nucleare e della protezione civile (N. FONT, *La politica ambientale*, cit., 179). Per un'esposizione dei fatti che hanno dato luogo alla sentenza v. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., 172.

(109) Il principio si ritrova affermato anche nella sentenza Corte Giust., 25 luglio 1991, C-1/90, *Aragonesa de publicidad*, in *Racc.*, 1991, I-387.

(110) Il principio di proporzionalità delle misure di tutela ambientale era stato affermato già nella sentenza *Oli usati* (Corte Giust., 7 febbraio 1985, C-240/83), nella quale si legge che i provvedimenti adottati in materia ambientale « non devono eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dallo scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente ».

(111) Corte Giust., 7 febbraio 1985, C-240/83, *Oli usati*.

genza imperativa » che può limitare l'applicazione dell'art. 30 del Trattato.

Per ciò che riguarda la terza condizione, invece, la Corte ha ritenuto che la normativa danese prevedesse misure non proporzionate al fine perseguito dal momento che fissava una misura troppo esigua di importazioni in contenitori non autorizzati.

Quel che rileva nel caso di specie è che la Corte di Giustizia ha riconosciuto in modo espresso il principio per cui la circolazione delle merci può essere limitata in nome della tutela dell'ambiente (112).

Di un anno successiva è la decisione sulle « buste non biodegradabili » (1989) (113). Il caso prese le mosse dalla decisione del Sindaco di un Comune italiano che aveva vietato l'uso di buste non biodegradabili nel proprio territorio al fine di proteggere l'ambiente. La Corte di Giustizia ha ritenuto la legittimità di tale misura, certamente limitativa della libertà di circolazione delle merci, essendo fondata sull'esigenza di protezione dell'ambiente (114).

La Corte nel caso di specie ha comunque evidenziato la necessità che le varie misure di tutela dell'ambiente non vengano adottate « unilateralmente » dalle varie amministrazioni ma siano sottoposte al vaglio di amministrazioni centrali (nella fattispecie la Commissione) (115).

Una terza decisione particolarmente importante è quella che attiene al caso dei « rifiuti valloni » (1992) (116).

(112) A. WEALE-A. WILLIAMS, *Between economy and ecology? The single market and the integration of environmental policy*, in D. JUDGE (a cura di), *A green dimension for the EC*, Frank Cass, London, 1993, 59.

(113) Corte Giust., 13 luglio 1989, C-380/87, *Enichem/Cinisello Balsamo*, in *Racc.*, I-2491.

(114) Come sottolinea L. KRAMER (*Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., 174), in questo caso, non essendo pervenuta in questo senso una richiesta da parte del giudice remittente, la Corte di Giustizia non si è pronunciata sulla compatibilità della misura con l'art. 30 Tratt. CE.

(115) Si era posta la questione se anche le bozze di provvedimenti di portata pratica assai limitata e adottati da Comuni di dimensioni ridotte, riguardanti lo specifico settore dei rifiuti, dovessero essere comunicate alla Commissione in base alla direttiva 75/442 e la Corte di Giustizia ha risposto in modo affermativo.

(116) Corte Giust., 9 luglio 1992, C-2/90, *Commissione/Belgio*, in *Racc.*,

Nella fattispecie una regione del Belgio, la Vallonia, aveva vietato l'ingresso nel proprio territorio di rifiuti (pericolosi e non) provenienti da altri Stati o da altre regioni del Belgio. La Commissione aveva contestato tale divieto sulla base del principio per cui la libera circolazione dei rifiuti avrebbe dovuto essere garantita, ovviamente a condizione che essa non fosse nociva né per la salute dell'uomo né per l'ambiente.

Dell'*iter* argomentativo della sentenza, nella quale in vari punti si ribadisce che l'ambiente costituisce esigenza imperativa capace di giustificare una deroga alla libera circolazione e in cui si evidenzia il diverso trattamento previsto dal legislatore comunitario per i rifiuti pericolosi e non, di particolare rilievo appare l'affermazione del bilanciamento d'interessi come principio fondamentale della decisione amministrativa che attenga ad interessi ambientali.

Tale principio può essere dedotto dall'affermazione della Corte per cui un divieto assoluto d'importazione non può essere mai considerato legittimo perché in tal modo la valutazione dell'interesse ambientale viene *a priori* ritenuta prevalente rispetto ad altre esigenze (117).

In base a tale principio la Corte di Giustizia riconosce l'illegittimità del divieto assoluto d'importazione riferito ai rifiuti pericolosi (118) mentre afferma la legittimità del divieto riferito agli altri rifiuti, tenuto conto del « massiccio e anomalo afflusso di rifiuti » in Vallonia e delle « limitate capacità » della regione.

I-4431. Sulla sentenza v. L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., 174.

(117) Con riferimento alla direttiva 84/631 che si occupa di rifiuti pericolosi la Corte osserva che « le autorità nazionali interessate hanno la facoltà di sollevare obiezioni e quindi di vietare una determinata spedizione di rifiuti pericolosi (mediante opposizione) per far fronte ai problemi relativi, in primo luogo, alla protezione dell'ambiente e della salute e, in secondo luogo, all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza. Quindi tale sistema non lascia trasparire alcuna possibilità per gli stati membri di vietare globalmente tali movimenti ».

(118) Per la direttiva 84/631 le spedizioni di rifiuti pericolosi tra Stati membri possono essere necessarie per smaltire i rifiuti nelle migliori condizioni.

Vi è ancora il caso dei « gamberi d'acqua dolce » deciso dalla Corte di Giustizia nel 1993 (119).

L'antefatto è costituito dal divieto che fu adottato dalla Repubblica federale di Germania di importare gamberi d'acqua dolce al fine di evitare che, per la diffusione di una pericolosa malattia, i gamberi indigeni potessero estinguersi. La legislazione tedesca aveva previsto la possibilità di deroghe a tale divieto sottoponendo, però, le importazioni in regime di eccezione a gravose condizioni.

Alcune imprese tedesche specializzate nell'importazione di gamberi vivi (e la stessa Commissione) contestarono la misura ritenendola in contrasto con l'art. 30 Tratt. CE. Il Governo tedesco si difese sostenendo che erano state concesse agli importatori ampie deroghe al divieto contestato, che la disciplina controversa non aveva abolito qualsiasi importazione di gamberi e che, conseguentemente, non poteva sostenersi che il mercato tedesco era stato isolato.

La Corte di Giustizia ritenne che la misura tedesca controversa mirasse ad ostacolare il commercio intracomunitario e che l'ampio ricorso fatto alla facoltà di deroga da parte del governo tedesco non impedisse tale conclusione. Avendo accertato che la misura sicuramente aveva ad oggetto la tutela della salute e della vita dei gamberi indigeni la Corte ha verificato, con il test di proporzionalità, se il medesimo risultato di tutela non si sarebbe potuto ottenere con misure alternative meno restrittive degli scambi intracomunitari.

In esito a tale test, avendo chiarito che si sarebbero potuti utilizzare altri sistemi (come la sottoposizione a controlli sanitari, certificati sanitari, etc.), la Corte di Giustizia ha statuito in ordine all'illegittimità del divieto.

Nella decisione « PCP » (pentaclorofenolo) (120) del 1994 la Corte di Giustizia ha dato ragione alla Francia che aveva criticato

(119) Corte Giust, 13 aprile 1994, C-131/93, *Commissione/Germania*, in *Racc.*, I-3303. Sulla sentenza v. M. MONTINI, *The German Crayfish case*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 1995, 201.

(120) Il pentaclorofenolo è una sostanza chimica impiegata per la sterilizzazione del legno, dei tessuti industriali, dei pavimenti, delle pelli e delle acque in-

la decisione della Commissione di ritenere legittima l'adozione da parte della Germania di condizioni più restrittive di quelle comunitarie nella disciplina del pcp (121).

Si tratta della prima delle pochissime decisioni adottate dalla Commissione CE relative all'applicazione dell'art. 95, comma 4 del Tratt. CE (c.d. clausola di garanzia ambientale) e dell'unica che è stata impugnata avanti alla Corte di Giustizia (122).

La questione aveva avuto inizio nel 1989 quando la Germania aveva adottato il divieto di commercializzare preparati contenenti oltre lo 0,01% di pcp. Due anni dopo era entrata in vigore la direttiva 91/173/CEE che prevedeva, con alcune deroghe, la non ammissione del pcp in concentrazione pari o superiore allo 0,1%. A quel punto la Germania aveva notificato alla Commissione la sua intenzione di continuare ad applicare le proprie norme nazionali più garantistiche per l'ambiente e quest'ultima aveva confermato la legittimità della normativa tedesca. La Repubblica francese aveva allora contestato la decisione della Commissione ritenendo che non vi fossero motivi sufficienti per autorizzare la Germania ad utilizzare una normativa più restrittiva.

La Corte di Giustizia ha affermato innanzitutto che le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri atte ad ostacolare gli scambi intracomunitari verrebbero rese inefficaci se gli stati mem-

dustriali. Essa è tossica per l'uomo se assunta oralmente o per contatto e molto tossica per l'ambiente acquatico.

(121) Corte Giust., 17 maggio 1994, C-41/93, *Repubblica francese/Commissione*, in *Racc.*, I-01829. Vedine il commento in A. GRATANI, *Misure restrittive nazionali e misure di armonizzazione adottate a livello comunitario in campo ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 51 ss. e in M. MONTINI, *La sentenza PCP: il primo caso di applicazione dell'art. 100° n. 4*, in *Dir. com. sc. int.*, 1995, 131.

(122) L'art. 95, comma 4, Tratt. CE prevede che se dopo l'adozione di una misura di armonizzazione lo Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali « giustificate da esigenze importanti di cui all'art. 30 o relative alla protezione dell'ambiente (...) » notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi di mantenimento delle stesse.

Il medesimo procedimento si applica nell'ipotesi in cui lo Stato membro voglia introdurre *ex novo* una normativa derogatoria a quella armonizzata fondandosi su « nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente (...) » (art. 95, comma 5, Tratt. CE).

bri conservassero la facoltà di applicare una disciplina nazionale derogatoria.

In secondo luogo che, per tale motivo, lo Stato membro che intenda mantenere in vita o introdurre una disciplina diversa da quella comunitaria deve notificare tale intenzione alla Commissione e quest'ultima specificare nella propria decisione i « motivi di fatto e di diritto » (123) che inducono a giustificare la normativa derogatoria.

Per la Corte di Giustizia, dato che la Commissione, nel caso di specie, si era limitata a sostenere che la normativa tedesca perseguiva l'obiettivo della salute e dell'ambiente in modo generico, la decisione di confermare la disciplina tedesca doveva essere annullata.

Vi è poi la sentenza relativa alla normativa danese destinata a tutelare le api mellifere dell'isola di Laeso del 1998 (124): questa volta la Corte di Giustizia, pur rilevando che la legislazione danese che faceva divieto di introdurre nell'isola api diverse da quelle indigene (al fine di proteggere la specie autoctona) era lesiva della libertà di circolazione delle merci, ha deciso di giustificarla in base alle regole comunitarie di tutela della salute e della vita degli animali.

Questa decisione segna il passaggio da un atteggiamento della Commissione europea piuttosto restio ad ammettere eccezioni di tipo ambientale ad un comportamento assai più garantistico per l'ambiente (125): così, mentre agli inizi degli anni '80 era stata ritenuta illegittima una normativa tedesca di particolare tutela dell'ambiente (divieto di circolazione per le automobili non catalitiche nei giorni di smog), nel 1988 è stata archiviata un'analoga procedura d'infrazione (126).

Alla luce delle varie decisioni si può concludere che anche nel

(123) Par. 36 decisione « PCP ».

(124) Corte Giust., 3 dicembre 1998, C-67/97, *Bluhme*, in *Racc.*, 1998, I-8033.

(125) F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, cit., 625.

(126) Altri otto casi concreti sono riportati da F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, cit., 627.

diritto comunitario si sia entrati nella terza tappa: le esigenze di tutela dell'ambiente prevalgono su quelle di libera circolazione delle merci a condizione che superino i due *test* della necessità e della proporzionalità.

La misura restrittiva o derogatoria può essere ammessa solo se adeguata a raggiungere l'obiettivo di tutela ambientale, necessaria per il conseguimento dell'obiettivo e proporzionata al fine perseguito (il sacrificio imposto non deve essere sproporzionato).

6. La tutela ecologica assume un chiaro rilievo anche nel settore dei beni pubblici (127): le pubbliche amministrazioni sono i maggiori proprietari immobiliari del nostro tempo (128) e la gran parte dei beni da esse posseduti ha un alto valore in relazione alla tutela dell'ambiente. Si pensi non solo al demanio naturale, ossia a quello marittimo (lido del mare, arenili etc.), idrico (fiumi, acque, torrenti etc.) e forestale, ma anche al demanio stradale, aeroportuale, acquedottistico, ferroviario etc.: la conservazione e la valorizzazione di ognuno dei beni che ne fanno parte ha conseguenze rilevanti in materia di ambiente.

È logico quindi che la p.a. non possa prescindere dalla considerazione dell'elemento ambientale nel programmare e realizzare qualsiasi azione in ordine ai propri beni. Tanto più che, come si è anticipato in via generale, il sesto programma comunitario di azione ambientale (129) prevede espressamente il mutamento di

(127) V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Studi in onore di A. Predieri*, Giuffrè, 1996, I, 322.

(128) V. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, 1989, 102. Sulla consistenza quantitativa del patrimonio immobiliare pubblico, in attesa degli esiti del censimento tecnico-amministrativo dei beni patrimoniali e demaniali dello Stato che è stato avviato dall'Agenzia del demanio nel luglio 2002, v. BIAGINI, COMOGLIO, TREBESCHI, *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni (una indagine conoscitiva)*, Il Mulino, 1990.

(129) Il programma è stato approvato con decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento e del Consiglio del 22 luglio 2002 (*G.U.C.E.* L 242 del 10 settembre 2002). Per una panoramica sui vari programmi di azione e sul loro ruolo in relazione alla tutela dell'ambiente v. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., 20 ss.; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambien-*

ruolo delle amministrazioni da soggetti aventi lo scopo fondamentale di verificare e controllare il rispetto degli *standards* ambientali a soggetti che « danno l'esempio » e che « agiscono insieme al mercato » per il raggiungimento della tutela dell'ambiente (130).

L'esigenza di tutela dell'ambiente emerge in modo peculiare in relazione al processo di privatizzazione dei beni pubblici (131): basti pensare che già nel primo testo in materia, nel 1993, si prevedeva che tutti i beni pubblici potessero essere alienati ad eccezione però di quelli « *destinati ad usi collettivi generali o di interesse ambientale* » (132) e che più di recente, nel 2002, anche il Cipe ha sottolineato l'obbligo della Patrimonio dello Stato S.p.a. di osservare « tutte le tutele » previste per la difesa del demanio e del patrimonio indisponibile, ponendo particolare attenzione alla

*tale*, cit., 48 ss.; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, cit., 2002, 168 ss.; L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, cit., 16.

(130) Per il sesto programma « fino ad oggi l'approccio nei confronti delle imprese è stato fundamentalmente incentrato sulla fissazione di norme e obiettivi e sul far sì che le aziende li rispettino » ma, in relazione, ad esempio, ai cd. appalti verdi, si prevede che « *per dare l'esempio* la Commissione ed altre istituzioni procederanno ad un riesame approfondito delle proprie pratiche di approvvigionamento ed intraprenderanno i passi necessari per migliorarle ».

Tra le varie novità il sesto programma si segnala anche per l'introduzione del cd. approccio non normativo: pur ribadendo che « la legislazione ambientale è e resterà sempre un pilastro fondamentale dell'approccio comunitario » afferma che occorre « guardare oltre l'approccio strettamente normativo » e che « il procedimento legale non è necessariamente l'unico modo per garantire l'osservanza delle norme comunitarie ».

(131) Sul punto v. S. BENINI, *La tutela dei beni culturali e ambientali nelle procedure di dismissione del demanio pubblico*, in *Foro it.*, 2003, V, 19.

(132) Cfr. art. 9, comma 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537. Anche nel 2002 si prevede che l'eventuale trasferimento di beni demaniali o patrimoniali indisponibili alla società Patrimonio dello Stato S.p.a. « non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile dei beni demaniali trasferiti » e che, in ogni caso, la « valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato » deve avvenire « nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici » (art. 7, comma 1 e 10, l. 15 giugno 2002, n. 112).

La stessa disposizione viene ripresa nella finanziaria 2003 per i beni trasferiti alle società costituite dalle regioni e dagli enti locali ad immagine della Patrimonio dello Stato S.p.a. (art. 84, comma 4, l. 27 dicembre 2002, n. 289).

tutela dei beni di valore artistico, storico, paesistico ed ambientale (133).

L'esigenza di tutelare l'ambiente richiama l'attenzione dell'interprete sulle regole poste in relazione all'utilizzazione e alla fruizione del bene: non è tanto rilevante di chi sia la proprietà del bene, quanto piuttosto sono fondamentali le regole che ne garantiscono l'utilizzazione in relazione alla sua funzione specifica.

Così il diritto comunitario non prevede, come il nostro diritto interno, che il bene « acqua » debba essere di proprietà di soggetti pubblici ma fissa invece i requisiti che tale bene deve possedere indipendentemente da chi ne sia il proprietario.

Le direttive più rilevanti in materia possono essere distinte in due gruppi: il primo è quello in cui si stabiliscono i requisiti che l'acqua deve possedere in relazione ai vari tipi di utilizzazione; il secondo è quello in cui si prevedono le caratteristiche delle sostanze che possono essere emesse nell'acqua stessa.

Così, in relazione al primo gruppo, il diritto comunitario si preoccupa, ad esempio, di stabilire quali requisiti deve possedere l'acqua per essere potabile (75/440) o per essere utilizzata per la balneazione (76/160) o per il consumo umano (80/778).

In relazione al secondo gruppo, invece, si definiscono elenchi di sostanze che non possono mai essere immesse nell'acqua o che possono essere immesse a certe condizioni, solo a seguito di preventiva autorizzazione.

In ambedue i casi la normazione si concentra sulle caratteristiche che l'oggetto di tutela deve possedere e non, invece, sull'assetto proprietario.

Anche per ciò che riguarda l'aria è recente l'approvazione della direttiva sullo scambio dei diritti di emissione (134), che, seguendo l'approccio proposto dal protocollo di Kyoto, sembra

(133) Direttiva CIPE 19 dicembre 2002, n. 124.

(134) Sulla direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (la direttiva prevede la riduzione entro il 2012 dell'8% dei gas serra rispetto ai livelli del 1990) v. B. Pozzo, *La nuova direttiva sullo scambio delle quote di emissione. La prima attuazione dei meccanismi previsti dal Protocollo di Kyoto*, Giuffrè, 2003.

destinata a divenire una delle manifestazioni più evidenti del tentativo di indurre il mercato « a lavorare per » l'ambiente, proposto dal sesto programma comunitario di azione ambientale.

La direttiva prevede una sorta di « cartolarizzazione dell'inquinamento » (in questo senso si parla di scambio dei diritti di emissione) al fine di conseguire gli obiettivi di riduzione dei gas c.d. « di serra » previsti dal protocollo di Kyoto. Anche in questo caso vengono poste regole specifiche per l'utilizzazione e la fruizione di una *res communis omnium*.

Per il diritto comunitario quello che conta è la regolazione del bene in funzione della tutela dell'ambiente e della salute e a nulla rileva l'assetto proprietario. Le regole attinenti all'utilizzazione del bene prescindono quindi dal regime della proprietà: un bene come l'acqua sarebbe regolato nel medesimo modo anche se fosse posseduto da un privato.

L'esigenza di tutelare l'ambiente comporta, in secondo luogo, che nel momento in cui una di quelle *res communes omnium* diviene scarsa non necessariamente deve realizzarsi un fenomeno di appropriazione da parte dei poteri pubblici.

Appare invece indispensabile che vengano fissate le regole che consentano tale tutela ambientale e che tali norme vengano fatte rispettare effettivamente: tanto più i poteri di controllo e di vigilanza dell'amministrazione devono essere potenziati quanto più vengono stabiliti requisiti rigidi per la fruizione del bene in nome dell'interesse generale.

Dunque, se è vero che la tutela dell'ambiente non si oppone di per sé alla privatizzazione dei beni pubblici, è anche vero che il privato a cui vengano eventualmente ceduti i beni dovrà tenere presente il particolare regime di tutela di tali beni posto a salvaguardia non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future (135).

(135) Il principio della tutela delle generazioni future è particolarmente avvertito nel diritto internazionale e vi è stato un caso assai significativo nelle Filippine in cui sono stati riconosciuti in giudizio i diritti delle generazioni future: sul punto v. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 153 e N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 589.

L'ambiente incide sul terreno dei beni pubblici ampliandone il regime di tutela: ciò che un tempo era tutelato in funzione di altri scopi (esigenze di difesa, di utilizzazione etc.) oggi resta comunque sottoposto a tutela (e ad una tutela più stringente di prima), ma per ragioni completamente diverse.

Non è certo un caso che molti di quelli che sono inseriti dal t.u. sui beni culturali e ambientali tra i beni ambientali sono inclusi in tutto (fiumi, torrenti e corsi d'acqua; i territori coperti da foreste o da boschi) o in parte (territori costieri compresi in una fascia di 300 metri dalla linea di battigia) tra i beni del demanio o del patrimonio indisponibile.

7. L'esigenza di salvaguardare l'ambiente ha di recente iniziato a « colorare di verde » anche il settore degli appalti.

L'« ingresso » dell'ambiente in questo settore è particolarmente rilevante perché l'esperienza dimostra che quando un istituto « entra » nella materia degli appalti è assai facile che poi transiti, a volte anche in modo dirompente, nell'ordinamento statale (si pensi alla nozione di organismo di diritto pubblico e al risarcimento).

Sono ormai numerose le comunicazioni della Commissione che si sono occupate finora di appalti « verdi » (136): in tal senso dispongono la comunicazione su « gli appalti pubblici nell'Unione europea » (137), la relazione su « mercato unico e ambiente » (138), la comunicazione « sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo svi-

(136) Una buona sintesi di tali atti in M. ANTONUCCI, *I criteri ambientali negli appalti pubblici alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitarie*, in *Cons. St.*, 2003, II, 809.

(137) In tale comunicazione, dell'11 marzo 1998 (COM(1998) 143 def), la Commissione ha sostenuto che è ammissibile tener conto di considerazioni ecologiche per identificare l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico globale nella misura in cui l'ente che organizza l'appalto tragga esso stesso un diretto beneficio dalle caratteristiche ecologiche inerenti al prodotto.

(138) Tale comunicazione della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 1999 (COM(99) 263 def) prevede al paragrafo 10 che la Commissione « valuterà se gli acquirenti possono richiedere ai fornitori di disporre

luppo sostenibile » (139) ed infine la comunicazione « il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici » (140).

Quest'ultima affronta *ex professo* il tema e fornisce utili indicazioni sul mutamento di approccio auspicato dal diritto comunitario.

Le amministrazioni potranno (e forse dovranno, in un futuro non remoto) progettare l'appalto in modo tale che vi sia il rispetto massimo per l'ambiente: così, al momento di definire l'oggetto dell'appalto, si potrà prevedere che tra i requisiti che devono essere posseduti dalle imprese vi sia la certificazione ambientale; si potranno attribuire punteggi aggiuntivi alle imprese che utilizzino processi produttivi meno inquinanti o che smaltiscono rifiuti nel luogo più prossimo, e via discorrendo.

E che tali innovazioni non siano solo a livello di meri auspici è dimostrato da due fatti: innanzitutto dall'avanzato stato dell'*iter* di approvazione delle direttive comunitarie che integrano la componente ambientale in materia di appalti (141) e, in secondo luogo, da alcune recenti decisioni della Corte di Giustizia.

Nella sentenza « Concordia bus » la Corte, per la prima volta,

di un sistema di gestione ambientale certificato in conformità del sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS) o della norma ISO 14001 ».

(139) La comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 (COM(2001) 264 def) già sottolineava che gli Stati membri dovrebbero valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.

(140) La comunicazione della Commissione (COM(2001) 274 def) del 4 luglio 2001 prevede che gli enti aggiudicatori abbiano la facoltà di imporre condizioni aggiuntive ambientali specifiche compatibili con le norme del trattato.

Le considerazioni di carattere ambientale possono essere tenute presenti al momento della scelta dell'oggetto dell'appalto (progettare un edificio a basso consumo di energia, orientare gli uffici in modo da limitare l'illuminazione artificiale, imporre limiti nel consumo di acqua o energia durante i lavori, prevedere il minor smaltimento di rifiuti, autobus elettrici per i servizi di trasporto pubblico, etc.) o nel momento in cui si fissano i requisiti di esclusione.

(141) Nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto del 10 maggio 2000 (COM(2000) 276 def) si prevede che l'art. 54 sui criteri di aggiudicazione degli appalti vada modificato precisando che « i criteri per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa,

ha previsto che tra i criteri di aggiudicazione di un appalto di servizi possa legittimamente essere considerato anche quello ambientale (142).

Il caso merita un rapidissimo cenno: un Comune aveva deciso di appaltare il servizio di trasporto pubblico locale. Tra le varie offerte erano rimaste in lizza quelle di due imprese: la prima offriva un prezzo migliore ma s'obbligava a svolgere il servizio con autobus di tipo tradizionale; la seconda prevedeva un prezzo più alto ma il servizio sarebbe stato svolto con autobus ad idrogeno (inquinanti pari a zero). Il Comune aveva aggiudicato all'impresa che assicurava il servizio più « verde » e la prima impresa si era rivolta prima al giudice nazionale e poi a quello comunitario sostenendo che l'elemento ambientale non avrebbe dovuto essere preso in considerazione in quanto « non economico » (143).

La Corte di Giustizia, facendo seguito ad altre proprie deci-

possono includere le caratteristiche ambientali, purché direttamente connesse all'oggetto dell'appalto ».

Nella proposta modificata di direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori (G.U.C.E. C 203 del 27 agosto 2002) si prevede l'introduzione di un nuovo considerando (« nei casi appropriati, in cui l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione dell'appalto pubblico è giustificata dalla natura dei lavori e/o dei servizi, è possibile richiedere l'applicazione di tali misure e sistemi. I sistemi di gestione ambientale, indipendentemente dalla loro registrazione conformemente agli strumenti comunitari (normativa EMAS), possono dimostrare la capacità tecnica dell'operatore economico a realizzare l'appalto. Come mezzo di prova alternativo ai sistemi di gestione ambientale registrati deve essere accettata la descrizione delle misure applicate dall'operatore economico al fine di garantire lo stesso livello di tutela ambientale ») e la riformulazione dell'art. 49: « le capacità tecniche possono essere giustificate (...) per gli appalti pubblici di lavori e di servizi e unicamente nei casi opportuni, l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà attuare nella realizzazione dell'appalto » (cfr. num. 5-bis).

(142) Corte Giust., 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab*, in *Racc.*, I-7213 (in *Foro amm.-Cons. St.*, 2002, 1936 con nota di M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*).

(143) Per un maggior approfondimento delle tesi difensive dell'impresa non aggiudicataria vedi le Conclusioni dell'Avv.gen. J. Mischò presentate il 13 dicembre 2001.

sioni in campi diversi (144), da una parte ha affermato che la decisione del Comune è legittima dal momento che i criteri utilizzabili per identificare l'offerta più vantaggiosa non devono necessariamente essere di tipo economico (145) e, dall'altra, che i criteri ecologici con i quali si può valutare un'offerta devono rispettare quattro condizioni: 1) devono essere collegati con l'oggetto dell'appalto; 2) non devono conferire all'amministrazione libertà incondizionata di scelta; 3) devono essere espressamente menzionati nel capitolato d'oneri o nel bando di gara; 4) devono rispettare tutti i principi del diritto comunitario, in particolare quello di non discriminazione.

Ancora una volta la presa in considerazione dell'elemento ambientale non giustifica la valutazione di esso come un valore assoluto ma come il termine di un bilanciamento più complesso.

Di un anno più tardi è la decisione « EVN » (146) nella quale, chiaritosi ormai che l'amministrazione può tener conto di elementi ambientali nelle diverse fasi di un procedimento di aggiudicazione di un appalto (147), il giudice comunitario affronta il passaggio successivo, quello della misura nella quale tali elementi possono essere considerati legittimi.

Nel caso di specie la Corte di Giustizia ha ritenuto che nel punteggio complessivo il peso della componente ambientale può essere assai forte (nel caso di specie 45 su 100) purché l'ammini-

(144) Nella sentenza *Beentjes* (Corte Giust., 20 settembre 1988, C-31/87, in *Racc.*, I-4635) e nella sentenza Corte Giust., 26 novembre 2000, C-225/98, *Commissione/Rep. francese* la Corte ha riconosciuto la legittimità dell'integrazione di un criterio di carattere generale tra i criteri di attribuzione di un appalto pubblico (nelle fattispecie obbligo dell'offerente di occupare disoccupati stabili); nella sentenza *Evans Medical* (Corte Giust., 28 marzo 1995, C-324/93, in *Racc.*, I-563) la Corte ha dichiarato che l'amministrazione aggiudicatrice è libera di scegliere i criteri di aggiudicazione dell'appalto per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

(145) Ancora più di recente la Corte è ritornata sui criteri ambientali negli appalti in Corte Giust., 10 aprile 2003, C-20/01, *Commissione/Rep. federale di Germania*.

(146) Corte Giust., VI, 4 dicembre 2003, C-448/01 in *Foro amm.-CDS*, 2003, 3505 con nota di G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. ecologiche*, 3515.

(147) Sul punto v. anche Corte Giust., 10 aprile 2003, C-20/01 e C-28/01, *Commissione c/Repubblica federale di Germania*.

strazione sia in grado di verificare effettivamente la rispondenza dell'offerta ai criteri di aggiudicazione (148) e l'ampio potere discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice sia sindacabile (149).

8. Un ulteriore ambito in cui l'esigenza di tutela dell'ambiente e quella della libertà d'iniziativa economica vengono a scontrarsi è quello degli aiuti di Stato (150).

Com'è noto, qualsiasi aiuto ad imprese viene considerato negativamente dal diritto comunitario in quanto suscettibile di falsare la concorrenza: « *salvo deroghe contemplate dal presente Trattato, sono incompatibili con il mercato comune nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza* » (151).

Gli aiuti degli Stati alle imprese e alle singole produzioni possono però essere consentiti, anche se incidono sugli scambi o alterano la concorrenza, qualora siano destinati a rafforzare le misure precauzionali o a riparare i danni provocati da eventi calamitosi di vaste proporzioni o, ancora, se gli aiuti hanno lo scopo di evitare compromissioni dell'ambiente (152).

(148) Punto 50 della sentenza.

(149) Per il giudice comunitario « le amministrazioni aggiudicatrici possono non solo scegliere liberamente i criteri di aggiudicazione dell'appalto ma anche stabilire la ponderazione di questi ultimi, purché tale ponderazione consenta una valutazione sintetica dei criteri adottati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa » (punto 39).

(150) In generale sugli aiuti di stato nell'ordinamento comunitario G.M. ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Cedam, 1997; S. BARIATTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, Giuffrè, 1998; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Cedam, 2000; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, 2002, 161.

(151) Art. 87, par. 1, Tratt. CE.

(152) Per il sesto programma d'azione comunitaria in materia ambientale « il ricorso a sussidi può anche risultare vantaggioso quando esso sia finalizzato a lanciare lo sviluppo di processi di produzione e prodotti ecologici, sempre che tali sussidi rispettino le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato. La Commissione

I criteri generali per l'erogazione di aiuti di Stato a fini di tutela ambientale sono stati previsti dalla Commissione europea nel 1994 (153) e nel 2001 (154): nell'ultima relazione si legge che « a norma dell'art. 6 del trattato CE la politica in materia di controllo degli aiuti nel settore ambientale definita e attuata dalla Commissione deve includere le esigenze connesse con la politica dell'ambiente (...). La politica della concorrenza e la politica dell'ambiente non sono quindi antagoniste: le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere incluse nella definizione e nell'attuazione della politica della concorrenza, in particolare per promuovere lo sviluppo sostenibile ».

In giurisprudenza la tematica « aiuti di Stato » con riferimento all'ambiente è stata considerata a partire dal caso *Oli usati* del 1985 (155): fu quella una delle prime occasioni in cui la Corte di Giustizia, anticipando l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, affermò che la tutela dell'ambiente è uno degli scopi essenziali della Comunità (156).

La questione era duplice: un'associazione di imprese aveva messo in dubbio che la previsione di un'esclusiva nel recupero di oli usati e la concessione di sussidi a tali imprese fossero compatibili con la libera circolazione delle merci.

In ordine al primo punto la Corte, pur ammettendo che il sistema dell'esclusiva limita in linea di principio l'esercizio della libertà di commercio, ha ritenuto che nel caso di specie debba prevalere lo scopo di interesse generale di garantire che l'eliminazione degli oli usati « venga effettuata in modo tale da non danneggiare l'ambiente ».

In ogni caso i provvedimenti restrittivi « non debbono essere discriminatori né eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal

ha recentemente adottato nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato ambientali che massimizzeranno il potenziale di uso dei sussidi per scopi ambientali minimizzando al contempo l'impatto sulla concorrenza nel mercato interno ».

(153) *G.U.C.E.* C72 del 10 marzo 1994.

(154) *G.U.C.E.* C037 del 3 febbraio 2001.

(155) Corte Giust., 7 febbraio 1985, C-240/83, *ADBHU*, in *Racc.*, 531.

(156) Punto 13 della sentenza.

perseguimento dello scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente ».

Sulla seconda questione la Corte ha accolto, forse senza motivare sufficientemente e limitandosi ad affermare in via del tutto astratta che, comunque, « tali indennità non devono creare distorsioni della concorrenza di un certo rilievo », la tesi per cui le indennità concesse alle imprese di raccolta non sono qualificabili come aiuti ma come « la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese di raccolta o di eliminazione » (157).

Che tale argomentazione fosse troppo debole è provato dalle vicende che hanno visto la contrapposizione, in materia di recupero di batterie esauste e di rifiuti piombosi, tra il legislatore nazionale e la Commissione europea e che si sono concluse, almeno per ora, con il venir meno del diritto d'esclusiva per il recupero e la raccolta di tali rifiuti (158).

Nel caso *Preussenelektra* deciso nel 2001 la Corte ha dichiarato la legittimità della normativa che prevede forme di sovvenzione indiretta per le imprese che producono energia da fonti rinnovabili dal momento che « l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili nella produzione di energia elettrica (...) è utile alla protezione dell'ambiente nei limiti in cui contribuisce a ridurre le emissioni di gas a effetto serra » (159).

La Corte di Giustizia ha tenuto presente quanto disposto dal sesto programma d'azione comunitaria in materia ambientale in

(157) Punto 18 della sentenza.

(158) Cfr. le modifiche introdotte dalla legge comunitaria 2001 (art. 15 l. 1<sup>o</sup> marzo 2002, n. 39) all'art. 9-*quinquies* del d.l. 9 settembre 1988, n. 397, conv. con mod. dalla l. 9 novembre 1988, n. 475.

(159) Corte Giust., 13 marzo 2001, C-379/98, *PreussenElektra AG*, in *Racc.*, I-2159. Vedine il commento di A. COLAVECCHIO, *Aiuti di stato, ostacoli al commercio tra Stati membri ed esigenze di tutela dell'ambiente nella giurisprudenza comunitaria. A proposito della sentenza Preussenelektra*, in *Cons. St.*, 2003, II, 603 ss. (I parte) e 869 ss. (II parte); di L. RUBINI, *Brevi note a margine del caso PreussenElektra, ovvero come « prendere seriamente » le norme sugli aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, in *Dir. com. sc. int.*, 2001, 473 e di F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, cit., 624 (quest'ultimo sottolinea il collegamento della decisione con gli aspetti di tutela ambientale).

materia di c.d. eco-tasse (160) e si è allineata ai propri precedenti *Dusseldorp* (161) e *Aher-Waggon* (162), entrambi del 1998.

Nella decisione *Altmark* del 2003 (163) la Corte ha compiuto un significativo passo in avanti rispetto a quanto aveva affermato nel caso *Oli usati*.

Ed infatti mentre in quell'occasione si era limitata a sostenere che può essere astrattamente ammesso un aiuto di stato « per esigenze ambientali » senza determinarne la misura, questa volta la Corte ha specificato che la misura di tale aiuto non può superare le spese annuali non coperte ed effettivamente accertate dalle imprese, tenuto conto di un margine di utile ragionevole.

Solo se viene accertata tale condizione di equivalenza la misura di cui trattasi avrà come effetto di mettere le imprese gravate dall'obbligo di servizio pubblico in condizioni di concorrenza comparabili.

L'aiuto di stato potrà pertanto essere ritenuto non vietato solo se l'impresa incaricata sia effettivamente incaricata dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, se tali obblighi siano definiti in modo chiaro, se i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, se la compensazione non eccede tutti o parte dei costi originati dagli obblighi di servizio pubblico.

## 9. La tutela dell'ambiente appare foriera di riflessioni che

(160) Per la Corte « un'altra area di attività economica che merita attenzione è quella dei sussidi statali che danno luogo a conseguenze ambientali impreviste. I sussidi per l'industria carbonifera rallentano il passaggio a fonti più pulite di produzione energetica come il gas o l'energia eolica perché l'uso del carbone è mantenuto artificialmente meno caro. I sussidi ai prezzi agricoli e determinati pagamenti legati ai prodotti possono incoraggiare lo sviluppo di pratiche agricole antiecolologiche ».

(161) Nella sentenza *Dusseldorp* (Corte Giust., 25 giugno 1998, C-203/96) la Corte aveva lasciato aperta la questione se un provvedimento restrittivo delle importazioni potesse essere giustificata da motivi inerenti la tutela ambientale.

(162) Nella sentenza *Aher-Waggon* (Corte Giust., 14 luglio 1998, C-389/96, *Aher-Waggon*) la Corte ha dichiarato che l'ostacolo alle importazioni potesse essere giustificato in base a considerazioni di tutela ambientale.

(163) Corte Giust., 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans* (in *Foro amm.-Cons. St.*, 2003, 2115).

superano i limiti della specifica materia: essa conferma che vi sono ambiti che precedono il diritto positivo (statuale e/o internazionale-comunitario) e che questo si limita a riconoscerlo; dimostra che vi sono casi in cui il processo di assimilazione nel quadro della pluralità dei piani ordinamentali è discendente (dall'ordinamento sovranazionale e comunitario a quello nazionale); pone il problema del rispetto delle autonomie regionali e locali in un quadro in cui molto spesso, per essere efficaci, gli interventi devono essere di carattere unitario e globale.

In particolare si riassumono di seguito e schematicamente taluni spunti emersi: 1) la prevalenza della tutela dell'ambiente su quella del mercato in alcune controversie internazionali anche di ambito WTO; 2) il processo di progressiva affermazione dell'ambiente nel diritto costituzionale di diversi paesi; 3) la possibilità di continuare a connotare in materia ambientale il procedimento amministrativo come luogo di composizione di interessi (per la mancata vigenza del principio maggioritario); 4) il collegamento tra la « trasversalità » della materia ambientale predicata dalla Corte Costituzionale e il principio comunitario d'integrazione; 5) la mutevolezza nel tempo della nozione di ambiente; 6) la creazione del *corpus* trasversale di norme di organizzazione e azione amministrativa da parte del diritto comunitario; 7) la definizione « a geometria variabile » di ambiente che ruota attorno ai tradizionali elementi dell'ambiente: aria, acqua, suolo, fauna e flora; 8) l'incidenza della tutela ambientale anche su settori classici come i beni pubblici; 9) l'indifferenza comunitaria per il regime di proprietà dei beni pubblici e l'attenzione al regime del bene in modo che ne venga assicurata la funzione; 10) il progressivo erompere dell'ambiente nel settore degli appalti pubblici e degli aiuti di Stato.